

Editores
Bernardo Alves Furtado
Cleandro Krause
Karla Christina Batista de França

Território metropolitano, políticas municipais

por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano

ipea
Por um Brasil desenvolvido



Território metropolitano, políticas municipais

por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Editores
Bernardo Alves Furtado
Cleandro Krause
Karla Christina Batista de França



Território metropolitano, políticas municipais

por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano

ipea
Brasília, 2013

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Território metropolitano, políticas municipais : por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano / editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França.- Brasília : Ipea, 2013.
338 p. : mapas, gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-176-2

1.Regiões Metropolitanas. 2. Municípios. 3.Políticas Públicas. 4. Gestão Urbana. 5. Brasil. I. Furtado, Bernardo Alves. II. Krause, Cleandro Henrique. III. França, Karla Christina Batista de. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

HIPÓTESE, SUA DEFESA E AÇÕES PROPOSTAS: O PLANO DO LIVRO 9
Bernardo Alves Furtado
Cleandro Krause
Karla Christina Batista de França

PARTE 1
DIVERSIDADE OU IDIOSSINCRASIA

CAPÍTULO 1
METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: CONCILIAÇÃO OU DIVÓRCIO? 21
Olga L. C. F. Firkowski

CAPÍTULO 2
INGOVERNABILIDADE METROPOLITANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: RECEITA PARA A EXPLOSÃO DA VIOLÊNCIA.....53
Ana Lúcia Rodrigues

CAPÍTULO 3
POR QUE AS REGIÕES METROPOLITANAS CONTINUAM TÃO INGOVERNÁVEIS? PROBLEMATIZANDO A REESTRUTURAÇÃO E O REESCALONAMENTO DO ESTADO SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA EM ESPAÇOS METROPOLITANOS.....83
Jeroen Klink

CAPÍTULO 4
REDISCUTINDO A DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM EXERCÍCIO A PARTIR DOS CRITÉRIOS DA DÉCADA DE 1970 115
Maria Luisa G. Castello Branco
Rafael Henrique Moraes Pereira
Vanessa Gapriotti Nadalin

PARTE 2
TRANSBORDANDO A ANÁLISE SETORIAL E ALGUMAS EVIDÊNCIAS

CAPÍTULO 5
MUNICÍPIOS "AUTÁRQUICOS" E REGIÃO METROPOLITANA:
A QUESTÃO HABITACIONAL E OS LIMITES ADMINISTRATIVOS 157
Luciana de Oliveira Royer

CAPÍTULO 6
TRANSPORTES E METRÓPOLES: UM MANIFESTO PELA
INTEGRAÇÃO 195
Frederico Ferreira Fonseca Pedroso
Vicente Correia Lima Neto

CAPÍTULO 7
O SANEAMENTO BÁSICO COMO QUESTÃO METROPOLITANA:
HÁ COOPERAÇÃO?.....225
Vanessa Gapriotti Nadalin
Vicente Correia Lima Neto
Cleandro Krause

CAPÍTULO 8
A METRÓPOLE BRASILEIRA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS.....259
Mariana Fix
Alvaro Luis dos Santos Pereira

CAPÍTULO 9
FATOS ESTILIZADOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS
METROPOLITANAS BRASILEIRAS ENTRE 2000 E 2010 291
Bernardo Alves Furtado
Lucas Ferreira Mation
Leonardo Monasterio

CAPÍTULO 10
HETEROGENEIDADES, FRAGILIDADES E ALTERNATIVAS:
INSTITUCIONALIDADES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA
NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E NA ÍNDIA 313
Karla França
Bernardo Alves Furtado

NOTAS BIOGRÁFICAS 335

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que o Ipea entrega à sociedade o produto de mais um projeto de pesquisa: *Metropolização: caracterização, institucionalidades e indicativos de política pública no Brasil.* A relevância do tema é pacífica entre os especialistas da área. Todavia, embora o fenômeno metropolitano esteja largamente consolidado na literatura como diagnóstico, a discussão pragmática de política pública, pela própria natureza inerente ao tema, é de difícil resolução.

Este livro – elaborado por autores da própria casa, bem como por membros da academia – busca ser ousado ao longo de seus capítulos e defende, no capítulo de introdução, a urgência de uma proposta de definição de política pública federal e regulação do financiamento para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras. Da forma como se encontra no momento, os poucos casos de associação intermunicipal metropolitana ocorrem de forma voluntária, naquelas situações de claros benefícios mútuos. A discussão dos capítulos deste livro demonstra, também, que a distribuição de ônus e bônus entre os municípios metropolitanos, integrados do ponto de vista socioeconômico, é objetiva e quantitativamente desigual e perversa – seja do ponto de vista de recursos fiscais, seja da presença da violência, das dificuldades de mobilidade urbana ou do acesso ao saneamento.

É relevante mencionar que o livro como um todo busca atingir um objetivo explícito, qual seja, integrar o tanto quanto possível temáticas usualmente separadas na literatura e na política, tais como: *i)* a análise setorial (habitação e mobilidade); *ii)* a análise intraurbana e regional; *iii)* a análise teórica e a pragmática, ou programática; e *iv)* a análise de finanças públicas, no contexto de limites político-administrativos rígidos e historicamente construídos.

Nesse sentido, o livro consolida o esforço do Ipea de sistematizar a produção temática urbana, à luz das questões metropolitanas.

Esta publicação cumpre o objetivo de trazer análises e recomendações inéditas que possam efetivamente contribuir com o entendimento sobre o tema metropolitano e, como fim último, influenciar a melhoria da execução da política pública.

Na condução deste projeto, a presidência do Ipea gostaria de expressar seu agradecimento pelo suporte pessoal e institucional dos diretores, diretores-adjuntos, coordenadores, técnicos, instituições parceiras, bolsistas e apoio administrativo.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

HIPÓTESE, SUA DEFESA E AÇÕES PROPOSTAS: O PLANO DO LIVRO

Bernardo Alves Furtado
Cleandro Krause
Karla Christina Batista de França

1 CONTEXTO, OBJETIVO E PANORAMA

As regiões metropolitanas (RMs) se institucionalizam no Brasil em 1973-1974[1] no âmbito de políticas centralizadas e controladas nacionalmente. Ao mesmo tempo, o momento é de crescimento econômico e consolidação da população urbana.[2] A criação das RMs é efetiva e alcança resultados práticos, com a criação de autarquias de planejamento e operação,[3] com transferências de recursos da União.

O fim do regime autoritário, em conjunção com a promulgação em 1988 da Constituição Cidadã, altera de forma significativa competências, recursos e legitimidade dos municípios brasileiros. As relações institucionais e operacionais entre municípios metropolitanos, estados e União complexificam-se.

Se, de um lado, as relações intraurbanas tornam-se mais complexas, de outro lado, a instância de intermediação entre os entes desaparece, decai ou se extingue. Entretanto, os fenômenos derivados da maior integração territorial, social e econômica aumentam.

É no intermédio dessa contradição latente – de intensificação da interdependência entre municípios e de dissolução das instâncias institucionais ou pragmáticas – que se apresenta este livro. Constitui-se, portanto, objetivo central do livro analisar a questão metropolitana, detalhando seus efeitos no âmbito de políticas públicas setoriais urbanas, seus condicionantes financeiros e a realidade observada, em esforço explícito para estender as fronteiras da literatura existente, do debate acadêmico e da teoria disponível.

De outra forma, este livro busca analisar a questão metropolitana na esfera brasileira considerando os aspectos políticos, institucionais e financeiros na sua interface com as recentes políticas setoriais no território metropolitano.

1. A Lei Complementar nº 14 de 1973, promulgada pela União, estabelece oito RMs: Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. A criação da RM do Rio de Janeiro ocorre no ano seguinte, também com o objetivo de propor ações na área do planejamento cooperado a partir das funções públicas de interesse comum.
2. A população urbana ultrapassa a rural já no Censo de 1970, chegando a 55,92% do total.
3. Para o caso da RM de Belo Horizonte, cite-se a criação da Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) e da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel).

O conjunto de capítulos que integram o livro, além de caracterizar a questão metropolitana em seus aspectos conceituais, analisa na escala metropolitana as recentes políticas setoriais e fiscais, de modo a trazer subsídios ao fomento a políticas públicas na dimensão metropolitana brasileira.

A edição do livro foi iterativa, de modo que os editores foram construindo e reconstruindo a coesão entre os capítulos e o objetivo de pesquisa em diálogo com os autores. O processo completo de edição do livro envolveu: *i)* construção da proposta de chamada pública para contratação de consultores; *ii)* seleção; *iii)* avaliação de proposta de texto inicial; *iv)* participação em sete seminários; *v)* reavaliação dos textos preliminares entregues, à luz do debate;[4] e *vi)* revisão de textos finais. No conjunto da obra, alguns temas caros ao projeto não puderam ser cobertos por consultores e contaram com a participação de técnicos e bolsistas da coordenação. Em todos os momentos, comunicou-se aos autores a necessidade de contribuições ousadas, que propusessem avanços em relação à farta literatura já existente, embora não totalmente consensual, no país.

No intuito de alcançar o objetivo proposto, o livro se divide em duas partes, além do preâmbulo e desta defesa do argumento.[5]

A parte I, *Diversidade ou idiossincrasia*, caracteriza: *i)* o divórcio do fenômeno metropolitano e de sua institucionalização e operacionalização; *ii)* sua ingovernabilidade e a explosão da violência no âmbito das periferias; e *iii)* a permanência desta mesma ingovernabilidade no contexto de alteração de paradigma do Estado. A série dos três capítulos iniciais, embora enfatize em conjunto as dificuldades de governança metropolitana, constitui-se com coesão nos seguintes passos: conceituação, justificativa, contexto presente e alternativas para o futuro, consolidando a revisão teórica deste livro.

O último capítulo desta parte inicial reforça a conceituação realizada no primeiro capítulo, utilizando-se de critérios definidos originariamente na implementação das primeiras RMs e testando-os contra a institucionalidade que se observa no momento.

A segunda parte do livro, denominada *Transbordando a análise setorial e algumas evidências*, busca listar os elementos no âmbito metropolitano que, embora tratados setorialmente e municipalmente, deveriam ser objeto de políticas públicas territorialmente mais amplas.

Há uma hipótese claramente sendo defendida nesse caso: habitação, mobilidade e saneamento, em municípios metropolitanos – conforme definição do capítulo 1 –, são elementos de ação pública que podem ser mais eficientes quando

4. O capítulo 8 não passou pela reavaliação do texto preliminar.
5. Ver detalhes de cada capítulo a seguir.

tratados para além de limites administrativos, observando-se interdependências econômicas. Esta hipótese não é apenas geral ao livro todo, é reiterada, individualmente, ao longo de cada um dos capítulos.

Adicionalmente às questões setoriais e seu rebatimento nas políticas públicas correntes, o penúltimo capítulo desta parte acrescenta evidência cabal da precariedade das receitas municipais das periferias em relação às sedes metropolitanas ou aos municípios não metropolitanos. O capítulo enfatiza a perversidade vivenciada pelas periferias metropolitanas, que convivem com a violência extrema (capítulo 2) e as dificuldades de habitação e mobilidade (capítulos 5 e 6), e, ainda assim, dispõem de recursos financeiros em ordem de grandeza inferior aos polos metropolitanos.

Após esta contextualização, descrevem-se aspectos centrais de cada um dos capítulos e se conclui com uma breve seção de recomendações, baseada nas contribuições de todos os capítulos.

2 OS CAPÍTULOS

Olga Firkowski, no capítulo 1, *Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio*, propõe um primeiro olhar sobre a metrópole contemporânea, resgatando, em uma perspectiva histórica, a discussão conceitual dos conteúdos que configuram a metrópole e do processo de metropolização que a conforma, confrontando-os com a institucionalidade da região metropolitana no Brasil. O texto traz elementos para a reflexão sobre o fenômeno urbano-metropolitano, realçando a crescente complexidade da metrópole, associada ao ganho de importância da função de comando sobre as regiões, em diversas escalas. Além disso, mostra que a institucionalidade da região metropolitana é marcada por permanências e, às vezes, refere-se a recortes apenas convencionais. Ao leitor caberá avaliar as possibilidades de divórcio ou conciliação, espacial e institucional, entre os fenômenos metropolitanos, especialmente ao deparar-se com a diversidade de casos de conurbações existentes no Brasil no início do século XXI, que podem, ou não, comportar o rótulo de "região metropolitana".

A exemplo do primeiro texto, o capítulo 2, de Ana Lúcia Rodrigues, intitulado *Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência*, inclui na análise espaços metropolitanos e espaços apenas conurbados, mas que apresentam processos caracteristicamente metropolitanos de segregação socioespacial – tanto em uns como em outros, os padrões de interação social mostram-se fragmentados. Resulta que a criminalidade e a violência seriam os produtos mais expressivos e significativos da segregação socioespacial, conforme demonstrado por dados que situam as maiores ocorrências de homicídios em municípios, que não o núcleo da RM, de muito alta integração metropolitana.

O problema da violência poderia ser mais bem enfrentado se fossem constituídos instrumentos formais – no âmbito metropolitano ou da mancha urbana – que permitissem fazê-lo. Para a autora, trata-se, pois, de transformar a metrópole funcional na metrópole institucional, de modo a haver o reconhecimento de que os problemas são comuns, sendo necessário pensar a existência concreta de uma dinâmica metropolitana, que possa mobilizar ações sociais. Contudo, a autora opõe-se ao consenso, identificado com a política neocorporativa e a própria fragmentação metropolitana, e propõe o dissenso, devendo ser convocados os sujeitos ainda não identificados com o combate político. O texto é concluído com "considerações finais para ações iniciais", em tom de clamor imediato por ações que viabilizem, institucionalmente, a ação nas periferias.

Como parte constituinte da ingovernabilidade metropolitana – retratada pelo descolamento entre o funcional e o institucional em territórios caracterizados pela anomia, conforme apontado por Rodrigues –, está também presente ou ausente o Estado. Este Estado se constitui em ambiente social e político de "social-desenvolvimentismo", marcado historicamente por privilégios das localizações centrais sobre as periféricas.[6] No capítulo *Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis*: *problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos*, Jeroen Klink expõe a trajetória institucional e política dos espaços metropolitanos, desde o início da década de 1970, para os quais foram atribuídos diferentes papéis, com maior ou menor presença do Estado. Em um primeiro momento, fortes institucionalidades, compulsórias, não puderam impedir o crescimento de contradições socioespaciais. Na sequência, verificou-se a gestão de um *empresariamento dos espaços*, de modo a posicionar algumas metrópoles no cenário global, simultaneamente com o enfraquecimento do arcabouço institucional. Hoje, as RMs estariam vivenciando embrionário social-desenvolvimentismo metropolitano, talvez mais propício ao fortalecimento institucional, mas ainda não efetivado.

O período atual é ilustrado por alguns exemplos: *i)* a discussão sobre o Estatuto da Metrópole; *ii)* a "metropolização da água" e os conflitos socioambientais correlatos; e *iii)* o surgimento de novas institucionalidades, com destaque para os consórcios públicos, e de novas formas de atuação do Estado, sobretudo a partir dos investimentos em infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quase sempre negociados diretamente com os municípios. Assim, Klink mostra que as tentativas de rearticulação disputada da escala metropolitana, realizadas por um número maior de atores e interesses, continuam a reproduzir contradições socioespaciais históricas.

6. Essa separação espacial está bem descrita na literatura de economia urbana (Alonso, 1964; Brueckner, 1987; Fujita, Krugman e Venables, 1999) e também em outros campos das ciências (Burgess, 1925).

Em comum, os três autores dos ensaios da primeira parte deste livro, implícita ou explicitamente, enumeram elementos para uma agenda de pesquisa.

Olga Firkowski é pragmática em suas propostas, no sentido de reforçar o entendimento e a distinção das realidades urbanas e metropolitanas, incluindo a discussão de critérios nacionais para a criação de RMs, de modo a evitar disparidades irreconciliáveis. No projeto de pesquisa que gerou este livro, tal recomendação está contemplada no capítulo *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil*, de Maria Luisa Gomes Castello Branco, Rafael Henrique Moraes Pereira e Vanessa Gapriotti Nadalin.

Ana Lucia Rodrigues, entre as ações iniciais propostas, destaca a necessidade de ações preliminares de planejamento e informações, resultando em um sistema idealizado como o conjunto de interpretantes aos fatos sociais nas diferentes categorias metropolitanas, capaz de criar a cartografia dos modos de produção do capital social das metrópoles brasileiras.

Klink propõe inverter a premissa de haver algo inerente à escala metropolitana e, ao mesmo tempo, abrir uma perspectiva concreta para pesquisas interdisciplinares mais específicas, com recortes setoriais ou territoriais-regionais sobre como os diversos agentes disputam hegemonia na construção da escala metropolitana.

O capítulo *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970* conclui a primeira parte do livro, apontando quais seriam as RMs atuais caso fossem adotados os critérios utilizados na década de 1970 para a definição das nove primeiras RMs brasileiras. Os resultados da simulação mostram a formação de menor número de RMs, com abrangência de menos municípios, em comparação com as existentes na atualidade, na maioria dos estados. Mais que um exercício, o capítulo dá elementos para a discussão de quais seriam os critérios técnicos mais adequados para delimitar áreas efetivamente integradas em termos econômicos e sociais.

A segunda parte delineia evidências da complexidade de gestão pública setorial de problemas urbanos.

No primeiro caso, da habitação, o leitor poderia vir a questionar se a habitação seria um problema metropolitano. De fato, a questão da habitação é competência concorrente, tratada pelos três Entes Federativos.[7] Entretanto, a hipótese que se defende é que a demanda habitacional metropolitana é gestada no bojo da dinâmica econômica da região como um todo, distribuindo-se desigualmente entre os municípios o ônus de oferecer soluções de habitação e urbanidade, bem como de oferta de serviços públicos decorrentes do incremento populacional.

7. De acordo com a Constituição de 1988, Artigo 30, inciso VIII, é de competência do ente municipal prover ordenamento territorial adequado, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, o que gera dificuldades em articulação cooperada (Brasil, 1988).

Nesse sentido, no capítulo 5, *Municípios "autárquicos" e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos*, Luciana Royer analisa a questão habitacional em sua interface com a dimensão metropolitana, considerando as relações entre o planejamento metropolitano e habitacional nos três níveis de governo da Federação. Royer estrutura suas reflexões considerando a expansão da precariedade da moradia no Brasil, os dados do déficit habitacional (2008) e a execução recente de unidades habitacionais financiadas pelos programas e políticas habitacionais fomentados pelo Estado brasileiro, em que é hegemônica a dinâmica do programa Minha Casa, Minha Vida, que reitera a histórica distribuição desigual da função "habitar", conforme ilustrado pelo exame das RMs de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Ressalte-se ainda que a autora apresenta diversos argumentos para a busca de soluções colaborativas para a habitação, para as quais caberia uma série de arranjos adaptáveis de governança. Tais arranjos poderiam representar avanços em relação às institucionalidades metropolitanas mais consolidadas ou permanentes – ou complementá-las em suas ineficiências.

No capítulo 6, *Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração*, Frederico Pedroso e Vicente Correia Lima Neto esclarecem aspectos técnicos que ratificam a necessidade fundamental da integração institucional, enfraquecida no pós-1988. A integração é defendida não apenas como elemento processual, mas como item necessário, dada a natureza intrinsecamente conflituosa entre usuários, prestadores de serviço e reguladores envolvidos, e dada a característica de rede do serviço em si. Os autores relatam ainda alguns estudos de caso do sistema de transporte metropolitano em metrópoles brasileiras e sua efetividade.

No capítulo 7, *O saneamento básico como questão metropolitana: há cooperação?*, Vanessa Gapriotti Nadalin, Vicente Correia Lima Neto e Cleandro Krause partem do entendimento de que não há dúvidas de que o saneamento básico é uma questão metropolitana, haja vista as peculiaridades que distinguem a prestação destes serviços nestes territórios. Assim, ganham relevância aspectos como as economias de escala e uma possível escala ótima de prestação dos serviços, sem esquecer que as RMs são o palco por excelência das presentes discussões sobre gestão associada e titularidade dos serviços. Desigualdades na prestação dos serviços, seja por tipo de prestador, seja por localização no núcleo ou na periferia metropolitana, estão expressas em dados de cobertura dos sistemas, receitas, despesas e investimentos. Por fim, buscam-se iniciativas locais de adesão à política nacional de saneamento, enquanto indícios da titularidade dos serviços exercida pelos municípios; soma-se a isto o exame da participação de municípios em consórcios públicos de saneamento, forma de gestão associada ainda pouco frequente e, portanto, indicadora da limitada cooperação que os municípios metropolitanos vêm estabelecendo no setor.

O capítulo 8, intitulado *A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais*, de autoria de Mariana Fix e Alvaro Luis dos Santos Pereira, busca resgatar, para os temas discutidos nos capítulos anteriores, como está a interface de planejamento setorial com a questão metropolitana. Revisitando a história recente das várias políticas e planos federais, os autores reafirmam a distância entre o diagnóstico teórico proposto pelos especialistas, sua institucionalização e a realidade legal e operacional observada. Além disso, resgatam para cada um dos temas a presença ou ausência de menções à questão metropolitana. O texto, de cunho referencial para a análise das políticas, reafirma com bastante clareza a necessidade de articulação temática e territorial, intermunicipal e intrametropolitana. Dizem os autores: "Parece claro que o município não é mais a unidade adequada para o enquadramento territorial da maioria dos processos econômicos e sociais".

O capítulo 9, *Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas brasileiras entre 2000 e 2010*, elaborado por Bernardo Alves Furtado, Lucas Ferreira Mation e Leonardo Monasterio, retrata, sob vários aspectos, a distância em termos de receitas orçamentárias existente entre sedes metropolitanas, suas regiões periféricas e municípios não metropolitanos. Utilizando-se de dados organizados para a década de 2000-2010, constatam explicitamente a disparidade de recursos que municípios distintos obtêm para prestar os serviços públicos urbanos. Esta disparidade se acentua se consideradas as competências descritas nos três capítulos anteriores e quando analisadas as RMs mais consolidadas e economicamente mais fortes. Os autores concluem que, adicionalmente às virtudes oriundas das economias de aglomeração, as sedes metropolitanas recebem mais recursos por cidadão, além de arrecadarem mais tributos próprios e gastarem menos com sua própria máquina administrativa.

No capítulo 10, *Heterogeneidades, fragilidades e alternativas: institucionalidades da governança metropolitana nos países desenvolvidos e na Índia*, Karla França e Bernardo Alves Furtado analisam as experiências de governança metropolitana em países europeus e norte-americanos e trazem apontamentos da experiência indiana. Diversidade de estruturas institucionais, direcionamentos compulsórios ou voluntários, níveis de pactuação das esferas governamentais e conflitos de competência são elementos presentes nas experiências internacionais analisadas. Os autores buscam compreender a governança metropolitana questionando como os países estão enfrentando os problemas metropolitanos à luz das questões institucionais, destacando os distintos níveis de inserção do Estado e suas estratégias para o fomento a ações cooperadas em território metropolitano. Ademais, ressaltam que os países desenvolvidos apresentam dificuldades para o fortalecimento da coesão territorial em áreas metropolitanas pelo caminho institucional compulsório; também identificam reduzidas experiências em andamento para pactuar a construção de uma política nacional

metropolitana. Ao mesmo tempo, observam-se pluralidades de direcionamentos institucionais voluntários, inclusive da União Europeia, para a construção de uma agenda metropolitana coesa.

Uma nota ou advertência final. Como poderá ser visto ao longo da leitura deste livro, o recorte brasileiro de RMs mostra-se distinto nos diversos capítulos que o compõem, havendo diferenças seja no número de RMs, seja no número de municípios que as integram. Considerando-se que todos os capítulos constituem contribuições inéditas e de elaboração recente, podem-se explicar estas diferenças pela velocidade com que novas RMs são instituídas e novos municípios são a elas anexados, sem haver atualização automática destas informações em algum sistema oficial que centralize o conhecimento sobre o fenômeno metropolitano, espacial ou institucional. A última atualização realizada pelo Ipea ([s.d.]), compreendendo buscas exaustivas nas legislações estaduais, é relativa a agosto de 2012 e mostra a existência de 54 RMs no Brasil, além de três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), em comparação com 36 RMs e três Rides no Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isto demonstra a volatilidade do tema.

3 RECOMENDAÇÕES

As contribuições do livro podem ser sumariamente resumidas da seguinte forma. Questões urbanas, ou intraurbanas, consideradas de competência exclusiva municipal não podem, terminantemente, ser responsabilidade única de municípios, quando inseridos em dinâmica territorial mais ampla, vinculada a outros municípios e polos. De uma parte, porque não obtêm recursos minimamente compatíveis (capítulo 9); de outra parte, porque a demanda por serviços urbanos – tradicionalmente, caracterizados por setores – é criada no conjunto de municípios e não pode ser satisfeita de forma eficiente e independente (capítulos 5, 6, 7 e 8).

Além disso, nem conceitualmente, nem institucionalmente, há definições nacionais para a questão metropolitana (capítulo 1). Esta própria definição careceria de elementos de justificativa que abarquem a multiplicidade de conurbações observadas e seus adequados recortes de políticas públicas (capítulos 4 e 8). Na prática, isto se reflete com clareza exagerada na multiplicidade e fragmentação de políticas públicas, considerado o território metropolitano (capítulo 8).

É indicação dos editores, após a revisão de todo o material, que a questão seja minimamente definida em legislação federal,[8] com critérios explícitos (capítulo 4), mas de modo a deixar espaço para as experiências locais – respeitadas as autonomias estaduais – e a diversidade de modelos. Isto porque não há consenso

8. Para além do Estatuto da Metrópole, que, na avaliação dos editores, não atende aos requisitos mínimos necessários. Ver os capítulos 2 e 3 deste livro e Moura e Firkowsky (2008).

na literatura aqui apresentada, ou na literatura em geral, sobre algum modelo, supostamente ideal, de governança metropolitana (capítulos 1, 2, 3 e 10). A legislação federal, todavia, deveria consolidar as corresponsabilidades de provimento de serviços públicos. Sem pactuação de responsabilidades e alocação de recursos orçamentários (capítulo 9), as periferias metropolitanas têm muito poucas chances de atender aos preceitos maiores da Constituição Cidadã.

Inegavelmente, a omissão por parte da União de ação propositiva, eficaz e temporalmente urgente de encaminhamento da questão metropolitana é prejudicial à pujante população que reside nas periferias (capítulo 2) e, por conseguinte, prejudicial também à continuidade do desenvolvimento econômico sustentável brasileiro que se tem almejado na história recente.

REFERÊNCIAS

ALONSO, W. **Location and land use**: toward a general theory of land rent. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRUECKNER, J. The structure of urban equilibria: a unified treatment of the Muth-Mills model. *In*: HENDERSON, J. V.; THISSE, J. F. **Handbook of regional and urban economics**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1987. p. 821-845.

BURGESS, E. W. The growth of the city. *In*: PARK, R. E. *et al*. **The city**: the heritage of sociology. London: The University of Chicago Press, 1925. p. 47-62.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **The spatial economy**: cities, regions and international trade. Cambridge, United States: MIT Press, 1999.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rede Ipea. **Governança metropolitana**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. **Estatuto da metrópole**: contribuição ao debate. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf>.



PARTE 1

Diversidade ou idiossincrasia

CAPÍTULO 1

METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: CONCILIAÇÃO OU DIVÓRCIO?*

Olga L. C. F. Firkowski

1 INTRODUÇÃO

Qualquer análise sobre as regiões metropolitanas no Brasil não pode se furtar ao enfrentamento da discussão acerca do conceito de metrópole e de região metropolitana. Isto porque, no Brasil, há uma recorrente confusão conceitual entre ambos, sobretudo no meio político-administrativo, embora também observável no meio acadêmico.

Esse é, pois, o objetivo principal deste texto: refletir sobre o conteúdo contemporâneo do conceito de metrópole e do processo de metropolização, tendo como pressuposto a crescente concentração de pessoas nas cidades e o reconhecimento da ampliação dos espaços de vida cotidianos de seus habitantes e das atividades. Além disso, este capítulo visa diferenciar, no caso brasileiro, o processo de metropolização daquele de criação de regiões metropolitanas, apontando para a *conciliação* ou o *divórcio* destes dois processos, um de natureza espacial e outro institucional.

Desse modo, em um texto que se pretende introdutório ao estudo das regiões metropolitanas e tendo em vista a diversidade de configurações territoriais que levam esta denominação, a autora pretende apresentar elementos que recuperem a historicidade do conceito de metrópole, sua origem e suas transformações nos variados contextos espaciais e temporais que resultaram na maior complexidade do fenômeno metropolitano e em sua compreensão. É objetivo deste capítulo, também, discutir processos que, embora aparentem semelhança com os de metropolização – em função da proximidade ou mesmo contiguidade de manchas urbanas –, ocorrem em escalas distintas destes, carecendo igualmente de atenção especial.

Assim, o título proposto, ao evocar a oposição entre *conciliação* ou *divórcio* no âmbito da compreensão do fenômeno metropolitano no Brasil, pretende contribuir para o esclarecimento das similaridades e diferenças entre os recortes

* A autora agradece a colaboração de Maurício Polidoro, doutorando em geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), na elaboração das figuras.

espaciais constituídos por regiões metropolitanas e metrópoles. Embora, em algumas situações, estes recortes se mostrem sobrepostos, prevalece a dissociação entre ambos, com a proeminência das regiões metropolitanas como fato institucional.

Para fazê-lo, o texto se divide em quatro partes, além da introdução e das considerações finais, sendo elas: *Revisitando conceitos; Da complexidade da urbanização à metropolização: diferentes escalas de um processo concentrador; Entre a dinâmica espacial e os marcos legais;* e *Complexidade urbana e políticas públicas: metropolização e além dela.*

2 REVISITANDO CONCEITOS

Uma das primeiras providências para compreensão de um fenômeno, isto é, de "algo que se mostra, revela ou manifesta na experiência" (Blackburn, 1997, p. 146), é tentar situá-lo no âmbito daquilo que já é conhecido a seu respeito; portanto, de formulações que permitem reconhecê-lo a partir do que aqueles que vieram antes já elaboraram.

Desse modo, por conceito é possível compreender:

> Um termo, em particular um predicado. Possuir um conceito é ter a capacidade de usar um termo que o exprima ao fazer juízos; essa capacidade está relacionada com coisas como saber reconhecer quando o termo se aplica, assim como poder compreender as consequências de sua aplicação. O termo "ideia" foi inicialmente usado da mesma maneira, mas é hoje evitado devido a suas associações com as imagens mentais subjetivas, que podem ser irrelevantes para a posse de um conceito (Blackburn, 1997, p. 66).

Contudo, os conceitos não podem ser compreendidos descontextualizados de um tempo e um espaço específicos, sobretudo quando estes são construções sociais, e não formulações cuja precisão independe do quando ou do onde.

Sendo construções sociais, seu conteúdo é móvel ao longo do tempo e do espaço, contudo, por vezes, o mesmo termo é utilizado para expressar fenômenos distintos daqueles para os quais foram originalmente pensados, portanto, em outro tempo e em outro espaço.

Fourez (1995), para fundamentar sua posição a respeito da assertiva de que os conceitos são construídos, e não dados naturalmente, utiliza-se do conceito de cidade e do fato de este ser fruto de uma construção intelectual e de não ter sido construído por acaso, mas "em função de interesses precisos, historicamente determinados" e dependente "de uma certa visão do mundo e de sociedade" (Fourez, 1995, p. 108). Ainda, para Fourez, "a definição construída cientificamente é uma tradução da *noção* corrente ligada a este termo. Porém, ela não lhe é equivalente (...) na medida em que se quer precisa e determinada dentro de um âmbito teórico, jamais recobrirá a noção global que nós possuímos" (Fourez, 1995, p. 109).

Também é preciso ressaltar que, para além de contextos espaciais e temporais, a língua também concorre para a apreensão do conceito, sobretudo porque as traduções são aproximações entre distintas realidades, e as palavras, na maioria das vezes, não conseguem capturar com a mesma competência a complexidade de noções que estão por trás de um conceito.

O objeto central deste texto é um desses conceitos que existem há muito tempo, mas que ganha significados novos no contexto atual. Trata-se da metrópole e do processo que a conforma: a metropolização.

Impossível desconhecer esse termo, cuja noção é de uso corriqueiro no cotidiano; difícil, porém, é sua transposição para um conceito que expresse aquilo que se quer qualificar. Por isto a dificuldade em tratar de um tema aparentemente banal, mas que guarda uma grande complexidade em seu interior e ao qual novos sentidos vêm sendo incorporados. Mais complexo ainda é buscar um consenso para sua qualificação, seja na perspectiva teórica, seja perspectiva aplicada – no âmbito das políticas públicas, por exemplo.

A história mostra que um dos autores que primeiro tratou da complexidade urbana e que propôs novos termos para apreendê-la foi Geddes, no início do século XX. Dois destes termos, porém, se transformaram em conceitos e continuam largamente utilizados na atualidade, a saber: conurbação e megalópole.

O interesse em trazê-los para o início desta reflexão tem relação direta com o conteúdo originalmente proposto por Geddes e a complexidade vislumbrada à época de sua formulação.

Assim, Geddes (1994 [1915]) –[1] botânico de origem acadêmica, mas cuja contribuição para as discussões de planejamento urbano e regional o tornou um nome de referência no urbanismo, na geografia e na sociologia – apresenta uma proposição da realidade urbana que, guardadas as proporções de tempo e espaço, continua aplicável ao mundo atual. Baseado na experiência da cidade de Londres do final do século XIX e início do XX, a qual, em meio a realidades urbanas incipientes, despontava como um caso ímpar, o autor problematiza acerca de sua extensão e de como a cidade vai, pouco a pouco, absorvendo cidades menores, em uma dinâmica complexa, para a qual faltavam palavras ao vocabulário científico da época. Assim, afirma Geddes:

> a cidade aqui é apresentada como a Grande Londres –, com sua imensa população se estendendo em todas as direções – leste, oeste, norte e sul –, inundando todos os níveis, passando pelo vale principal do Tamisa e pelos menores, até inundá-los (...). Esse polvo, ou melhor, esse pólipo que é Londres, é algo bastante curioso, um enorme crescimento irregular, sem precedente no mundo (...). E ele

1. Embora a versão utilizada neste capítulo seja de 1994, o texto original data de 1915.

> avança, timidamente, a princípio; os matizes pálidos crescendo mais que os outros, mas os matizes mais densos, em maior número, prosseguem em cada ponto (Geddes, 1994, p. 43-44).

Ao se defrontar com a imensidão do urbano em Londres, Geddes esboça ainda uma crítica à pertinência dos limites dos velhos condados, traçados no passado e existentes até a época da análise feita pelo autor. Assim, afirma:

> hoje, o que nos importam esses velhos limites dos condados, penosamente traçados no passado e até hoje rigorosamente mantidos, têm utilidade prática, servem a algum propósito? Que importância têm hoje as divisões entre inúmeras vilas oficiais e vilarejos, cujos nomes históricos desapareceram, aparentemente para sempre, como plantas microscópicas, pequeninas plantas e animais, implacavelmente devorados por uma imensa e envolvente ameba? (Geddes, 1994, p. 44).

Para além da linguagem organicista, que caracteriza o autor e revela suas origens e as determinações de seu tempo, há o reconhecimento de uma nova realidade, que cada vez mais deixa imprecisos os limites entre a cidade e o campo e entre as próprias cidades. A tal ponto de também questionar as necessidades oriundas de tal realidade, sobretudo quando se trata de gestão, assim Geddes chama a atenção para as "providências comuns" que deveriam ser tomadas para a "vida, a saúde e a ação eficaz" (Geddes, 1994, p. 45), pois, do contrário, "continuaremos a ter atritos locais, justaposições e desperdícios".

O ponto alto de seu trabalho está na constatação de que, diante da realidade urbana apresentada, das novas demandas e das necessidades, é preciso propor novas formas de expressão; assim, afirma Geddes:

> para enfocar esses desenvolvimentos, na verdade transformações, da tradição geográfica da cidade e do campo, onde crescemos, e expressá-los com maior propriedade, precisamos de um pequeno aumento do nosso vocabulário; a expressão de uma nova ideia, para a qual ainda não existe um vocábulo, merece uma nova palavra. Essas cidades-região, essas cidades-agrupamento pedem um nome. Não podemos chamá-las constelações; o vocabulário conglomerações parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e administração bem definidos (Geddes, 1994, p. 48).

Observações importantes devem ser feitas sobre as proposições de Geddes, entre as quais se pode destacar que, na tradução para o português, a palavra conurbação perdeu um pouco do sentido original (*conurbation* = *con* + *urb* + *ation*), talvez porque a realidade brasileira, à época que o conceito foi introduzido, ainda era incipiente e o conceito foi associado mais à junção de manchas urbanas de cidades diferentes que a um verdadeiro processo de constituição de uma cidade-região, como propôs o autor. Ademais, vale observar que também

pode ser atribuído a Geddes a proposição deste termo, o qual ganha relevância na atualidade, sobretudo com o trabalho de Scott *et al.* (2001).

Para Geddes, a conurbação era reveladora de uma dinâmica complexa da vida urbana, com repercussões não apenas no cotidiano das pessoas mas também nas formas de gestão deste espaço ampliado, e seus limites seriam definidos pelo tempo de viagem necessário para que as pessoas se deslocassem cotidianamente, de modo a desenvolver suas atividades. Quanto melhores os meios e as vias, mais distante do trabalho se poderia morar, sem que isto produzisse impactos negativos em seu dia de trabalho.

Para Villaça (1998), no contexto brasileiro, a conurbação foi entendida como "fusão de áreas urbanas", e o autor preferiu este termo aos de metrópole e região metropolitana, apontando ainda que a expressão área metropolitana poderia revelar melhor sua intenção de análise do processo de "expansão espacial dos núcleos urbanos e as contradições ocorridas entre essa expansão e os limites político-administrativos municipais" (Villaça, 1998, p. 49). Para Villaça, a década de 1920 foi a portadora da novidade da conurbação no Brasil, porém, de modo restrito a poucas cidades. Neste contexto, segundo ele, residiria a contradição "entre a cidade como organismo físico e socioeconômico e a cidade do ponto de vista político-administrativo" (Villaça, 1998, p. 51).

Meyer, por sua vez, afirma o seguinte:

> É historicamente reconhecido que a origem das metrópoles modernas foi em grande medida um movimento de agregação, e a palavra *conurbação* traduz do ponto de vista semântico a ação de *reunir em um todo* diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional (Meyer, 2000, p. 7).

Também é atribuída a Geddes a formulação de outro conceito que, embora em sentido diferente do originalmente proposto, encontra-se no cerne de muitas discussões atuais sobre o urbano e o metropolitano: o conceito de megalópole, recuperado por Gottmann em 1961, mas originalmente formulado por Geddes para designar um dos estágios degenerativos do desenvolvimento urbano na era das grandes cidades.

No início da década de 1960, Jean Gottmann recupera o termo, mas o aplica na descrição do nordeste urbanizado dos Estados Unidos. De modo oposto ao seu antecessor, quis com ele expressar um lugar de vitalidade, "o prenúncio de um futuro melhor" (Short, 2007, p. 2). A principal megalópole americana pode ser entendida, atualmente, como uma vasta conurbação, com cerca de 32 mil km^2 e perto de 50 milhões de habitantes. Nova Iorque é sua cidade principal, possuindo uma das maiores densidades urbanas dos Estados Unidos e sendo reconhecida como um *hub* do mundo globalizado (Short, 2007, p. 1), embora seja de difícil definição.

O prefixo *mega* é utilizado com o objetivo de qualificar a grandeza metropolitana, sobretudo do ponto de vista da enorme concentração que representa – tanto populacional quanto de área. Chicago também se destaca como a cidade principal de uma megalópole de quase 40 milhões de habitantes em 2000.

Na perspectiva de propor uma espécie de "atualização" do conceito de megalópole, em consonância com a natureza das mudanças urbanas ocorridas ao longo do tempo, Short afirma que a megalópole é

> uma grande metrópole líquida, cujos limites são sempre provisórios. Uma região metropolitana gigante sempre em estado de transformação (...) como linhas sólidas em volta de um fenômeno líquido, os limites podem ser identificados como uma aproximação, incertamente fixada de objetos em movimento (Short, 2007, p. 16-17).

Sobre esse espaço, de dimensões gigantescas, recaem tanto ações individuais quanto decisões coletivas e escolhas políticas das mais variadas escalas e interesses, muitas vezes setorizados e incapazes de reconhecer o todo, por isso mesmo, quase sempre ineficazes.

Davis (2006) também se vale de diferentes denominações para qualificar a realidade urbana atual, com destaque para o que o autor denomina de megacidades – consideradas aquelas com mais de 8 milhões de habitantes – e hipercidades – aquelas com mais de 20 milhões de habitantes –, além de se referir também ao surgimento de "estruturas pós-urbanas" na Ásia, comparáveis às megalópoles urbano-industriais existentes no Japão, na Europa e nos Estados Unidos.

Portanto, mais que marcar o processo de passagem entre rural e urbano, está-se diante de um movimento de passagem predominantemente urbano-urbano ou urbano-metropolitano, entendendo, aqui, o metropolitano como a complexificação do urbano, conforme será visto posteriormente.

3 DA COMPLEXIDADE DA URBANIZAÇÃO À METROPOLIZAÇÃO: DIFERENTES ESCALAS DE UM PROCESSO CONCENTRADOR

Ressaltando a afirmação sobre a historicidade dos conceitos feita anteriormente, é preciso chamar a atenção para o fato de que a metrópole de Geddes não possui o mesmo conteúdo da metrópole atual. Antes mesmo, é preciso marcar a passagem da metrópole moderna, da indústria nascente, para a metrópole contemporânea, da terceira modernidade, do século XXI, impregnada pelos novos conteúdos do capitalismo cognitivo, como afirma Ascher (2004).

Dessa forma, embora as metrópoles não sejam fenômenos recentes na história urbana, seu conteúdo se altera na medida em que os processos históricos se sucedem, conforme destacado anteriormente.

Etimologicamente, a palavra *metrópole* remete à Grécia Antiga, e seu sentido estava relacionado à designação da cidade-mãe, à grande cidade que tinha funções das quais dependiam as demais. Assim, a metrópole estava relacionada ao domínio de um território, à oferta de bens e serviços diferenciados para uma região (Di Méo, 2008).

Embora o contexto histórico de sua origem e o atual sejam completamente diversos, o termo foi mantido e continua associado à importância funcional de uma cidade. O ressurgimento do termo com força se deu na primeira modernidade, em que a indústria nascente fez emergir cidades mais complexas que as existentes anteriormente, dotadas de funções antes inimagináveis para uma cidade, sobretudo por concentrar a atividade produtiva, que, pela primeira vez, se deslocava do campo para a cidade. Cidades com acelerado crescimento populacional e que ao mesmo tempo são sinônimo daquilo que havia de mais moderno no mundo: novos meios de transporte, novos bens de consumo, novas formas de vida, além de diferentes tipos de precariedade, que caracterizaram esta fase da concentração de pessoas nas cidades.

Na atualidade, o processo de globalização, aliado à intensificação da concentração de pessoas nas cidades – não mais predominantemente vindas do campo, mas de outras cidades; portanto, com experiências urbanas já definidas, embora em contextos e escalas diferentes –, à mudança nas atividades econômicas – pois se passava da indústria para os serviços – e à emergência do setor financeiro, entre outras características, resulta na maior complexidade de funções características de uma metrópole. Se comparadas ao passado, igualmente, do ponto de vista do número de habitantes, é possível afirmar que as metrópoles de hoje são multimilionárias, embora não exista qualquer consenso sobre o limiar inferior para tal. Também sua forma espacial corresponde a estas mudanças, com ênfase na aceleração dos transportes e mesmo na emergência de formas virtuais de comunicação, que dispensam, por vezes, o contato físico. Ainda sobre limiares, é importante ressaltar que há grande divergência entre os autores acerca do tamanho populacional como definidor da metrópole, isto porque, como nunca antes na história, grandes cidades surgem em países com pouca tradição urbana, como os da África, por exemplo, em cujas cidades é difícil identificar elementos de um quadro típico de cidades, para além da concentração de pessoas.

Assim, à metrópole estão associados elementos definidores, como seu peso na economia, sua concentração de atividades superiores e conexão a uma rede urbana cada vez mais mundial.

Benko (2002) sintetiza o poder da metrópole no mundo atual salientando a profunda relação entre os processos de metropolização e de mundialização, em uma relação dialética na qual as metrópoles atuais expressam a mundialização

da economia, tanto pelos seus novos objetos característicos – com ênfase naqueles oriundos das novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs) – como pela emergência de um modo de vida, do qual resultam valores e experiências singulares.

Nesse contexto, a metropolização pode ser compreendida como o processo de concentração e urbanização massivas e que reforçam "as funções econômicas superiores em matéria de decisão, de direção e de gestão dos sistemas econômicos e de sua concentração em alguns centros urbanos maiores" (Leroy, 2000, p. 79).

Ascher (1995, p. 33) entende o processo de metropolização como a crescente concentração de "homens, atividades e riquezas nas aglomerações de várias centenas de milhares de habitantes, multifuncionais, fortemente integradas na economia internacional". O autor realiza uma detalhada análise das transformações recentes. Além de apontar significativas alterações na dinâmica urbana, também apresenta sua contribuição ao debate propondo o termo metápoles, uma contração da palavra metametrópole, definida como um

> conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento cotidiano de uma metrópole. Uma matápoles constitui geralmente uma só bacia de empregos, de habitantes e de atividades. Os espaços que compõem uma metápoles são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápoles compreende ao menos algumas centenas de milhares de habitantes (...) [metápoles] se formam a partir de metrópoles pré-existentes muito diversas, e integrantes de um conjunto heterogêneo de espaços novos e variados, sendo elas mesmas necessariamente muito variadas. São mono ou polinucleares, mais ou menos aglomeradas ou espalhadas, heterogêneas, polarizadas ou segmentadas, densas ou esparsas; seguem dinâmicas de crescimento radiocêntrico, como dedos de luva, linear, em cacho ou ainda "metastásica" (Ascher, 1995, p. 34).

Na perspectiva de Scott *et al.* (2001), a "cidade-região" se revela como a expressão da expansão e da complexidade urbana na atualidade, reconhecendo a existência atualmente de

> mais de 300 cidades-regiões no mundo com populações de mais de um milhão de habitantes. (...) As cidades-regiões funcionam, cada vez mais, como nós espaciais essenciais da economia global e como atores políticos específicos na cena mundial. De fato, em vez das cidades-regiões estarem se dissolvendo como objetos sociais e geográficos pelo processo de globalização, elas estão se tornando progressivamente centrais à vida moderna e, cada vez mais, a globalização vem reativando a sua importância como base de todas as formas da atividade produtiva, seja na indústria ou nos serviços, seja nos setores de alta e de baixa tecnologia (Scott *et al.*, 2001, p. 11).

É possível observar, contudo, que a escala de proposição de Ascher (1995) não é a mesma de Scott *et al.* (2001), pois ao inserir o termo metametrópole, aquele o faz na perspectiva de compreender um tipo específico de grande cidade, constituída por metrópoles preexistentes. O limiar de 1 milhão de habitantes das cidades-região, por sua vez, torna o conceito mais operacional e aplicável a uma variedade maior de realidades urbanas. Assim, ambos os conceitos, embora motivados pela mesma perspectiva de abranger e explicar o novo, e embora tenham muitos pontos de convergência, não são completamente sobrepostos.

Na perspectiva de inserir as realidades do sul nessa problemática, Mattos (2004) demonstra que as novas formas urbanas complexas não se restringem aos países centrais, mas são visíveis também nas principais aglomerações metropolitanas latino-americanas. É preciso, porém, ressaltar que a temporalidade da constituição das cidades deste contexto é outra, muito embora estejam submetidas ao mesmo processo de globalização, que tem papel decisivo na modificação da organização e do funcionamento de tais aglomerações, provocando transformações não apenas no âmbito de suas articulações externas, mas também de sua dinâmica e configuração internas.

Para Mattos, essas aglomerações se têm constituído, cada vez mais, em nós da dinâmica econômica globalizada, articulando-se a um modelo celular em rede que promove, por um lado, uma ampla dispersão territorial e, por outro, a concentração de funções de comando e coordenação em certos lugares, reforçando sua centralidade e fortalecendo o que o autor denomina de tendência "a uma metropolização expandida ou dilatada" (Mattos, 2004, p. 170).

Ferrier (2001), assim como Ascher (2004), prefere situar a contemporaneidade no âmbito das diferentes modernidades. Para o autor, a novidade territorial que caracteriza a terceira modernidade tem resultado em uma criativa proposição de termos, cuja intenção é aproximar a realidade do conteúdo conceitual à noção global, conforme afirmado por Fourez (1995).

Desse modo, a correlação entre os processos espaciais e os distintos períodos históricos resulta, na primeira modernidade, no processo espacial característico cidade-campo; na segunda modernidade, no processo espacial urbano; e na terceira modernidade, no processo espacial da metropolização.

Assim, a metropolização se apresenta como uma realidade territorial dominante, caracterizada pelos seguintes fatores:

> A mobilidade das pessoas e dos bens e serviços materiais e imateriais; a diversidade espacial das cidades-territórios ligadas a metropolização e a grande dimensão das áreas abrangidas; o alargamento das bacias de emprego; o grande tamanho das bacias midiáticas, culturais, de consumo e de serviços (Ferrier, 2001, p. 43).

Pelo exposto, as transformações não se circunscrevem ao âmbito da forma, mas são também estruturais, capazes de subverter as concepções e os conceitos anteriormente forjados para a realidade urbano-metropolitana da atualidade.

No que concerne à literatura brasileira, Meyer (2000, p. 7) ressalta a necessária diferenciação entre a metrópole moderna e a contemporânea, conforme afirmação a seguir.

> *Metrópole contemporânea* é ao mesmo tempo uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômico-financeira, um mercado, um centro global de poder político e um centro de irradiação de conhecimento e cultura. (...) Em suma, a metrópole é acima de tudo a expressão de um processo de articulação e não de desarticulação do território urbanizado. É esse o atributo que a distingue das demais formas de organização territorial. Na *metrópole moderna* o crescimento ilimitado produziu um organismo expandido, extenso, multifacetado e setorizado, em que o traçado viário buscava reforçar a estrutura e fazer perante a dispersão, já na *metrópole contemporânea* a forma e a continuidade do tecido urbano deixam de ser metas para tornarem-se condicionantes. As duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente o novo organismo, desde os anos 70 quando o fenômeno se tornou patente, são *fragmentação* e *dispersão.* Ambas apontam a tendência do território a romper as continuidades urbanas tradicionais (fragmentação) e, como resposta, gerar núcleos de atividades difusos e insulados (dispersão).

No mesmo sentido de reflexão, Sandra Lencioni também faz referência à metrópole contemporânea como distinta daquela que existiu anteriormente, e afirma que:

> a metrópole contemporânea, a que exprime um novo tempo, pode ser considerada uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização. Ela apresenta uma forma territorial nova, que pode ser descrita como uma ampliação da metrópole moderna, herdada do processo de urbanização e industrialização. Ela é produto do processo de metropolização, que nada mais é do que uma metamorfose do processo de urbanização (Lencioni, 2011, p. 135).

> Estamos vivendo um novo contexto cujo processo dominante é o de metropolização do espaço. Este processo corresponde a um momento mais avançado do processo de urbanização, sem significar, contudo, que não haja mais o processo de urbanização. Este continua existindo e transformando o território; no entanto, é o processo de metropolização que se constitui numa *determinação histórica* da sociedade contemporânea. Esse processo é expressão de uma nova época, na qual a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma *condição* para a reprodução do capital, um *meio* utilizado para a sua reprodução e, ainda, um *produto* do próprio capital. Isso, num quadro de profundas alterações na dinâmica do capital imobiliário e financeiro, como estratégias de renovação da reprodução capitalista (Lencioni, 2011, p. 136).

Para Ribeiro, a metrópole

> corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações (Ribeiro, 2009, p. 3).

Como visto, a despeito de o termo ser o mesmo, seu conteúdo alterou-se significativamente no atual momento, resultando em um conceito distinto.

No Brasil – para além das diferenças entre a realidade socioeconômica da Europa, dos Estados Unidos ou do Japão –, o processo de metropolização é também realidade, embora permeado por questões específicas. Estas questões, por sua vez, concorrem para a apreensão, por vezes equivocada, do seu sentido, principalmente em razão da disseminação da expressão *região metropolitana*. Isto porque esta expressão conflita, em muitos casos, com a realidade que Lencioni (2003) denominou *um novo fato urbano de caráter metropolitano*, cuja dimensão é cada vez mais regional, desencadeando, assim, a necessidade de reflexão sobre as tradicionais escalas de análise do urbano.

A perspectiva regional dos espaços urbanos, dada por sua dimensão espacial ampliada, não pode ser confundida com as regiões metropolitanas brasileiras, haja vista que estas são perpassadas por uma questão legal, institucional.

Portanto, no caso brasileiro, faz-se mister distinguir se e para qual "parte" das regiões metropolitanas a discussão sobre metropolização faz sentido, sob pena do equívoco da generalização de um processo que está circunscrito a algumas porções do território nacional.

4 ENTRE A DINÂMICA ESPACIAL E OS MARCOS LEGAIS

O processo de urbanização e o contemporâneo processo de metropolização apresentam características marcantes e que colocam em xeque as compreensões que existiam no passado, não apenas sobre os limites das cidades como também sobre as formas mais adequadas para sua gestão.

Para além do desenrolar da vida urbana em uma escala cotidiana, há outra escala que interfere diretamente na primeira e que, contudo, pouco se alterou ao longo do tempo. Deste modo, embora haja, por um lado, uma nova realidade urbano-metropolitana que faz surgir uma constelação de nomes para adjetivá-la, há, por outro lado, a permanência das mesmas estruturas legais e administrativas para gerir as cidades de hoje, porém criadas à luz de outra realidade.

Assim, por um lado, há a aceleração do processo de urbanização e de metropolização como sua fase superior e, por outro, a estagnação das possibilidades de intervir e administrar os espaços resultantes deste processo acelerado.

Os marcos legais que pautam a discussão das cidades no Brasil são, comumente, oriundos do início do século XX. Tal é o caso do Decreto-Lei nº 311, de 1938, segundo o qual as sedes dos municípios teriam a categoria de cidades; isto porque a compreensão anterior, contida na Constituição de 1824, diferenciava cidades de vilas, porém, sem a prevalência de critérios funcionais, mas baseada apenas em sua origem. Deste modo, "a fundação de uma cidade era um direito exclusivo da Coroa, enquanto as vilas podiam se originar de ações dos donatários, capitães e governadores" (Silva e Lima, 2011, p. 2).

Assim, desde 1938, a estrutura territorial brasileira passa a ser composta pelas cidades – sedes dos municípios – e pelas vilas – sedes dos distritos –, cujas áreas urbanas seriam estabelecidas pelos municípios. Em 1967, uma lei complementar define os critérios para a criação de municípios, enquanto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) os estados passam a definir os requisitos mínimos para a criação de novos municípios, o que gerou uma grande diversidade de critérios e de limiares para fazê-lo. Como resultado, embora haja marco legal e critérios assemelhados ao que poderia ser chamado de funcionais – número de habitantes, equipamentos urbanos e edificações –, o que prevalece são interesses políticos, muitas vezes eleitoreiros, que resultaram em uma acelerada ampliação no número de municípios no Brasil desde 1988, passando de 3.992, na década de 1980, para 5.507, em 2000, e 5.565, em 2010.

Ainda na Constituição de 1988, foi inserida a possibilidade de os estados criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, igualmente sem uma definição global de critérios, resultando, na mesma perspectiva dos municípios, em discrepâncias estaduais flagrantes e na ausência de critérios que tenham o conjunto federativo como horizonte.

Na perspectiva legal, uma das poucas possibilidades concretas de ultrapassar a estrutura territorial tradicional é a Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos, que permite a gestão associada de serviços públicos – entre dois ou mais Entes da Federação – e que possibilita a busca de soluções em conjunto para problemas em comum. Embora o tipo mais frequente de consórcio abrangido pela lei tenha sido o de saúde, também é possível utilizar este expediente legal para temas como o desenvolvimento regional e os projetos urbanos, além de saneamento e resíduos.

Assim, enquanto as estruturas espaciais se modificam de modo acelerado, as estruturas administrativas continuam lentas e amarradas a uma realidade passada, tal qual já sugeria Geddes há um século.

O reconhecimento desse descompasso entre a permanência das estruturas e a dinâmica dos fenômenos foi um dos motivadores de estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda no final da década de 1960, refletindo sobre a premência da proposição de regiões metropolitanas

no Brasil e propondo, mais que uma reflexão teórica, critérios objetivos para a identificação destas (Galvão *et al.*, 1969).

Revisitando tal estudo, é possível notar a pertinência e a clareza das proposições nele contidas, revelando que o divórcio entre a questão metropolitana e a criação das regiões metropolitanas não se deu por falta de norteadores técnicos e teóricos, mas sim, em algum momento, entre a proposição técnica e a viabilidade política.

O refinamento analítico pode ser observado quando são propostos dois recortes espaciais distintos ou duas escalas de análise: a *área* e a *região* metropolitana; a primeira definida como a área efetivamente metropolitana e a segunda, como a área que poderia se tornar metropolitana a médio prazo – cerca de uma ou duas décadas. Portanto, neste recorte estariam incluídos municípios ainda não tão expressivos ou mesmo sem uma real dinâmica metropolitana, mas que, à luz da perspectiva do planejamento, deveriam ser considerados. Assim, explicita-se não apenas a preocupação com o presente mas também com o futuro, razão de ser de qualquer ação de planejamento.

Nesse estudo, entende-se por área metropolitana o conceito descrito a seguir.

> O conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social, criam as motivações para a organização de instituições que procurem resolver ou orientar a solução dos problemas que tal concentração populacional pode criar (Galvão *et al.*, 1969, p. 55-56).

A compreensão do processo de metropolização é igualmente explicitada e reconhece-se na metrópole uma grande diversificação funcional portanto, cujo limiar é de difícil definição. Para os autores, o processo de metropolização "nada mais é do que o próprio processo de urbanização que, a partir de certo momento, atinge um estágio de maior complexidade, gerando graves problemas de integração entre o núcleo central da área e os municípios vizinhos" (Galvão *et al.,* 1969, p. 59).

Do ponto de vista operacional, três grupos de critérios foram propostos como norteadores da definição dos municípios que comporiam as áreas metropolitanas, respectivamente:

1) De natureza demográfica: cidade central com, pelo menos, 400 mil habitantes (isto porque, à época, Curitiba e Belém tinham esta população e foram definidas como limiar inferior) e densidade de população de 500 habitantes/km^2; municípios vizinhos com densidade de população de 60 habitantes/km^2; e variação de população de, pelo menos, 45% entre 1950 e 1960.

2) De natureza estrutural: pelo menos 10% da população ativa ocupada na indústria; 20% da população deslocando-se diariamente; e valor da produção industrial três vezes maior que da agrícola.

3) De natureza de integração: 10% da população deslocando-se diariamente para a cidade central; e intensidade de ligações telefônicas entre a cidade central e os demais municípios – propôs-se a quantidade de oitenta ligações por aparelho por ano.

Embora a maioria dos critérios possa ainda ser considerada pertinente, alguns pontos devem ser destacados: observam-se, nitidamente, o peso da indústria na definição do processo de metropolização e a força da migração, sendo o crescimento populacional definido como o resultado mais da migração que do crescimento vegetativo. No contexto da terceira modernidade e em países de industrialização recente, como o Brasil, tais critérios não se mostram decisivos, isto porque a indústria, embora importante, desde há muito não é o setor motor da economia urbana, tendo sido superado pelo terciário. Do mesmo modo, o crescimento populacional, por força da migração, tem-se diluído por vários municípios e não se apresenta mais concentrado na cidade central. Assim, o ritmo menos intenso de crescimento populacional nas cidades centrais não pode ser associado, automaticamente, à freada no processo de metropolização, mas sim à ampliação da escala espacial do processo.

Contudo, a despeito do estudo apontado anteriormente, as regiões metropolitanas foram criadas por força de uma legislação que definiu, em 1973, nove regiões metropolitanas, todas capitais de seus respectivos estados.[2]

A possibilidade de inserção, exclusão e criação de municípios no âmbito das regiões metropolitanas brasileiras foi atribuição do governo federal até 1988, quando da promulgação da nova Constituição brasileira. A partir de então, o governo federal delegou aos estados a responsabilidade pela alteração das regiões metropolitanas existentes, bem como pela criação de outras.

Até esse momento, havia certa coordenação das ações, embora questionável, o que se transforma por completo após 1988, quando alguns estados passaram a criar regiões metropolitanas que pouco ou nada têm de metropolitano. Outros ampliaram sobremaneira os limites de sua(s) região(ões), a ponto de se perderem a integração e a vida de relações metropolitanas como seu elemento definidor. Surgiram, então, regiões metropolitanas nas quais as relações definidoras do metropolitano estão ausentes em grande parte dos municípios componentes.

2. Na verdade, foram criadas, em 1973, oito regiões metropolitanas, sendo a nona a do Rio de Janeiro, criada em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

A limitada visão de médio e longo prazo, a hibernação do planejamento no país e a ausência de uma coordenação nacional do processo resultaram na perda de uma visão nacional para a questão das regiões metropolitanas, resultando em que a compreensão da espacialidade do processo de metropolização no Brasil passasse a não poder ser capturada pelo recorte "região metropolitana". Isto porque nem todas as unidades institucionalizadas enquanto "região metropolitana" decorrem efetivamente do processo de metropolização. Assim, no Brasil, parte das regiões metropolitanas se aproxima mais de um recorte regional convencional, sem qualquer evidência de características metropolitanas, resultando no divórcio entre metropolização e região metropolitana, bem como em seus respectivos processos constitutivos.

Poucos estados desencadearam processos amplos de discussão da temática e se apoiaram em orientações teórico-conceituais e técnicas para enfrentar a questão. Entre os exemplos positivos, destaca-se a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), na busca de critérios capazes de nortear a proposição de regiões metropolitanas no estado de São Paulo.

Nesse contexto, ressalta-se a preocupação em definir região metropolitana, que, no caso paulista, passou a ser compreendida como precedida de uma

> metrópole, com alto grau de diversidade econômica e alta especialização em atividades urbanas, com posição nítida de liderança do polo sobre a área de influência e sobre outras áreas do próprio estado e do país. Presença de conurbação, dada pelo adensamento da ocupação urbana, alta concentração populacional, elevado grau de urbanização e de densidade demográfica, resultando em espaços contíguos de interesse comum, exigindo planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum (Rede..., 2011, p. 28).

Nota-se a prevalência dos seguintes elementos: *i)* a existência de uma metrópole, reconhecida pela diversidade, liderança e influência; *ii)* conurbação, dada pela contiguidade espacial; e *iii)* densidades de pessoas e superfícies construídas, conformando espaços que requerem ações coordenadas pelas características e demandas que possuem em comum.

Na literatura internacional, observa-se a aderência entre a expressão região, ou área metropolitana, e a espacialidade metropolitana, na medida em que a região metropolitana pode ser definida como "zona de extensão de relações cotidianas de uma grande cidade. Corresponde à região urbana funcional ou ainda a bacia de empregos" (Pumain, Paquot e Kleinschmager, 2006, p. 11).

Assim, além da dissociação entre metropolização e região metropolitana, acrescenta-se outro elemento importante para a compreensão do estado das discussões sobre a temática no Brasil: trata-se do estudo do IBGE denominado

Regiões de Influência das Cidades 2007 (REGIC 2007), o qual define a existência de três tipos de metrópoles, diretamente relacionadas ao seu papel como centros de gestão do território.[3] São elas:

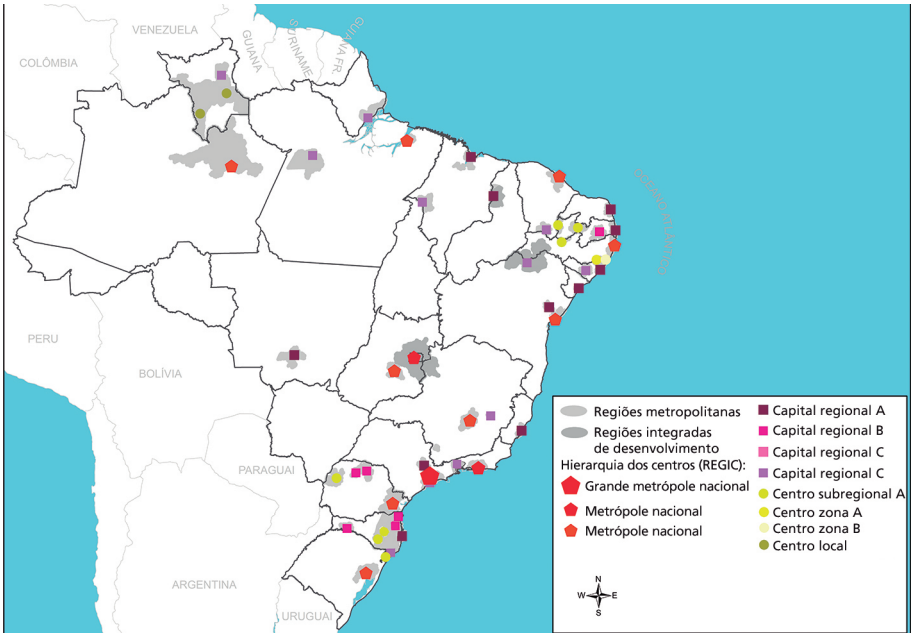
> Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do país, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do país, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o país; e c) metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto (IBGE, 2008, p. 11).

Desse modo, enquanto as metrópoles, segundo a pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008), são aquelas definidas anteriormente, as regiões metropolitanas atuais, na maioria dos casos, não possuem como centralidade máxima uma metrópole, mas centros urbanos classificados nos níveis inferiores da hierarquia urbana, com áreas de influência regional, e não nacional, e cujos bens e serviços que oferecem são de menor complexidade.

O mapa 1 mostra o nível de centralidade dos centros urbanos principais das regiões metropolitanas brasileiras em 2012, evidenciando que não apenas as metrópoles – segundo a pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008) – capitaneiam regiões metropolitanas.

3. Segundo a pesquisa Regiões de Influência das Cidades 2007 – REGIC 2007 (IBGE, 2008, p. 9), "os centros de gestão do território caracterizam-se como aquelas cidades onde se localiza uma grande diversidade de órgãos do estado e sedes de empresas, a partir das quais são tomadas decisões que afetam direta ou indiretamente um dado espaço (Corrêa, 1995). Para a definição dos centros da rede urbana brasileira, buscam-se informações de subordinação administrativa no setor público federal, para definir a gestão federal, e de localização das sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial. A oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – informações de ligações aéreas, de deslocamentos para internações hospitalares, das áreas de cobertura das emissoras de televisão, da oferta de ensino superior, da diversidade de atividades comerciais e de serviços, da oferta de serviços bancários, e da presença de domínios de internet – complementa a identificação dos centros de gestão do território".

MAPA 1
Brasil: regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento (Rides) institucionalizadas (2012) e respectiva posição dos centros urbanos na pesquisa REGIC 2007



Fonte: assembleias legislativas estaduais; Observatório das Metrópoles; Emplasa; Balbim *et al*. (2011).
Elaboração: Laboratório de Dinâmica Metropolitana da Universidade Federal do Paraná (LadiMe/UFPR).
Obs.: 1. Não inclui áreas de expansão das regiões metropolitanas.
2. Mapa confeccionado em novembro de 2012, sob a organização de Maurício Polidoro.

Observa-se que das 54 unidades de caráter regional mapeadas, 51 são regiões metropolitanas e três são regiões integradas de desenvolvimento, que se distribuem da seguinte maneira, à luz da hierarquia definida na pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008):

- doze são metrópoles;
- dez são capitais regionais de nível A;
- oito são capitais regionais de nível B;
- onze são capitais regionais de nível C;
- oito são centros sub-regionais de nível A;
- duas são centro de zona, um de nível A e um de nível B; e
- três são centros locais.

Tais níveis hierárquicos são definidos como segue:

- Capital regional: subdividida em três grupos: capital regional A, capital regional B e capital regional C; são centros urbanos cuja importância em relação à gestão encontra-se em nível imediatamente inferior ao nível das metrópoles e sua área de influência é regional, e não nacional.
- Centro sub-regional: composto por centros urbanos que apresentam atividades de gestão menos complexas que os níveis anteriores; subdivide-se em dois grupos: centro regional A e centro regional B.
- Centro de zona: formado por centros urbanos de menor porte e atividades elementares de gestão, com pequena área de influência; subdivide-se em dois grupos: centro local A e centro local B.
- Centro local: nesta classificação encontram-se todos os demais centros urbanos do país, cuja centralidade e influência estão circunscritas aos limites do respectivo município.

A questão, portanto, é complexa no Brasil. Há três vetores que norteiam as discussões sobre a temática metropolitana e as forças de cada um – por vezes, antagônicas, direcionando a discussão para lados opostos e inconciliáveis. Os três vetores são: *i)* a compreensão teórico-conceitual de metrópole como uma grande cidade, que possui funções superiores de comando e gestão articulada à economia global, atuando como porta de entrada dos fluxos globais no território nacional e na qual se ancoram interesses internacionais, ao mesmo tempo que emite, para o território nacional, vetores de modernidade e complexidade; *ii)* a compreensão institucional de região metropolitana, definida por força de leis estaduais, relacionadas aos interesses políticos, por vezes, motivadas pela necessidade de ordenamento do território na escala regional e cuja cidade-polo não é necessariamente uma metrópole; e *iii)* a compreensão oficial de metrópole, dada pelos estudos do IBGE, que analisa a realidade brasileira à luz da visão conceitual, também utilizando metodologia própria e particularizando a classificação para a escala nacional.

Desse jogo de forças, alguns dilemas se apresentam, conforme apresentado a seguir.

1) Tratar a região metropolitana como espacialidade significa recuperar o sentido de processo socioespacial inerente ao termo, ou seja, significa reconhecer que existe uma espacialidade na qual o fato metropolitano é predominante e articulador das relações existentes, conformando uma região. Prevalecendo este sentido, afinado inclusive à literatura internacional, haveria poucas regiões metropolitanas no Brasil.

2) Tratar a região metropolitana como institucionalidade, à luz do quadro atual de criação destas, significa atribuir ao termo um caráter mais relacionado a uma perspectiva de desenvolvimento regional que urbano-metropolitano. Neste sentido, sua formação não prioriza o processo de metropolização, mas sim o político-institucional, ou seja, sua definição é legalmente atribuída por força de uma lei. Como resultado, é cada vez maior o número de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil e por todos os estados da Federação, pois a dinâmica de sua criação não guarda vinculação com a realidade metropolitana.[4]

Assim, se a possibilidade de implantação de regiões metropolitanas no Brasil tem sido compreendida como uma ferramenta estadual visando à formulação de uma política de desenvolvimento regional, cabe questionar a aderência entre as escalas espaciais e os Entes Federados, talvez na perspectiva da legitimação de uma nova escala de autonomia e decisão, mediando aquela dos estados e dos municípios. Talvez isto mostre o processo acelerado de criação de regiões metropolitanas no Brasil: a busca pelo ordenamento do território por meio de novos entes, capazes de articular com maior agilidade os interesses existentes, sejam eles de natureza urbano-metropolitana ou não. Nesta perspectiva, o processo de criação de regiões metropolitanas deve se acelerar, motivado pela crescente proximidade entre as áreas urbanas dos municípios brasileiros.

Também é preciso ponderar sobre a pertinência do desencadeamento de um novo olhar sobre os arranjos institucionais possíveis no Brasil, sua limitação à luz da Constituição Federal e sua incompatibilidade com o movimento da realidade.

5 COMPLEXIDADE URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS: METROPOLIZAÇÃO E ALÉM DELA

Compreendendo o quadro de mudanças apontadas anteriormente e reconhecendo que há um divórcio entre metrópole e região metropolitana no Brasil, outra ordem de questões se coloca, sobretudo quando o objetivo é nortear a proposição de políticas públicas em contextos de urbanização crescente, quais sejam: *i)* a grande e contínua concentração de pessoas nas cidades faz que a dimensão urbana seja prioritária; *ii)* há diferentes escalas abrangidas pelo processo de urbanização e cujo tratamento deve ser também diferenciado; e *iii)* há uma dimensão mais complexa da urbanização, que é realidade em certas porções do espaço urbano brasileiro – trata-se do processo de metropolização, cujo olhar deve ser mais específico ainda que nos demais contextos urbanos.

4. Entre os 26 estados federados, apenas Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre não possuem regiões metropolitanas. Entre os demais, destacam-se: Santa Catarina, com nove regiões metropolitanas; Paraíba, com seis; e Alagoas, com cinco.

Dados do Censo 2010 do IBGE apontam que o grau de urbanização no Brasil passou de 81,2%, em 2000, para 84,4%, em 2010, revelando, assim, ainda um processo de concentração de pessoas em cidades, ressalvadas as considerações anteriores acerca do sentido de urbano no Brasil e sua defasagem funcional.

Em estados do Norte e Nordeste, verificam-se, contudo, as menores taxas de urbanização, tais como: 63,08% no Maranhão; 68,48% no Pará; 72,07% na Bahia; e 76,55% em Roraima. Enquanto no Sul e Sudeste são registradas as maiores taxas de urbanização, tais como: 96,71% no Rio de Janeiro; 95,94% em São Paulo; e 85,33% no Paraná.

Moura e Cintra (2011, p. 7), ao analisarem os dados preliminares do Censo 2010, afirmam que

> as transformações demográficas da década de 2000 consolidam um processo de transição e projetam um país cada vez mais urbano – não só em relação ao crescente grau de urbanização e horizontalidade do processo, mas principalmente do ponto de vista da estrutura e distribuição da população. Ao mesmo tempo, reforçam e ampliam as porções já densamente povoadas, particularmente grandes cidades e aglomerações urbanas, com poucas, mas importantes, novas aglomerações no interior do território (Moura e Cintra, 2011, p. 7).

Com esse perfil de concentração populacional, portanto, as políticas públicas de caráter urbano são, sem dúvida, as mais urgentes e aquelas capazes de impactar a vida da maioria da população.

O processo de urbanização tem provocado o surgimento de situações urbanas distintas daquelas que ocorriam no passado. Villaça (1998) chama a atenção para o fato de que o crescimento dos núcleos urbanos forma, cada vez mais, um tipo particular de cidade, pertencentes a outras unidades político-administrativas: "isso não havia entre nós até por volta da década de 1920. Até então, a uma cidade correspondia um – e apenas um – município, e vice-versa" (*op. cit.*, 1998, p. 49). Assim, embora a realidade urbana em outros países já testemunhasse a alteração entre a escala do processo e a escala da administração, isto se apresentava como novidade no Brasil. Com a crescente urbanização, este fenômeno se tornou cada vez mais frequente, ao ponto de hoje haver inúmeros exemplos desta situação.

Sem o compromisso de esgotar as possibilidades, mas entendendo necessária a abordagem de contextos urbanos com distintos graus de complexidade, sobretudo no âmbito da gestão, a autora escolheu alguns casos de realidades urbanas que se apresentam neste início de século, variando dos mais elementares aos mais complexos, como é possível observar nos mapas 2 a 7.

Na perspectiva da gestão, entende-se que a complexidade é dada pelo fato de as manchas urbanas ultrapassarem os limites de um município, conformando cidades cuja dinâmica não está circunscrita a uma única esfera de decisão.

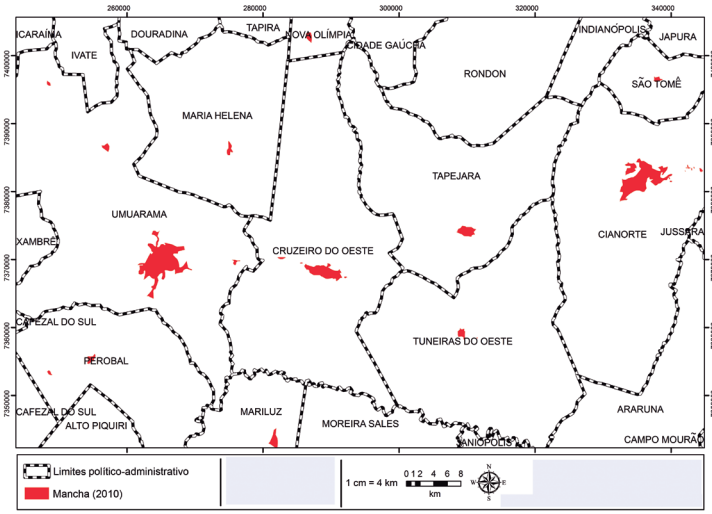
Assim, a maioria das realidades apresentadas demanda novos arranjos institucionais para sua gestão, sob pena da inviabilidade de cumprirem suas funções sociais mais elementares. As realidades retratadas encontram-se, também, em diferentes estágios de seu processo de constituição, embora não seja possível afirmar que sua evolução seja automática, ou seja, que a mais elementar ganhará paulatinamente elementos de complexidade até alcançar o caso mais complexo, representando, qual seja, aquele em que se verifica o processo de metropolização.

O que se quer demonstrar é que nem tudo aquilo que é conurbado é metropolitano, embora pareça claro que a conurbação não é o único elemento definidor da metropolização, como salientado no início deste texto. Deste modo, foram selecionados tanto os casos cujos municípios não estivessem inseridos diretamente em contextos metropolitanos, e que não fizessem parte de regiões metropolitanas, quanto aqueles cujos municípios pertencessem a tais recortes espaciais. Esta abordagem visa demonstrar que a complexidade urbana contemporânea não se resume à problemática metropolitana, muito embora esta seja, sem dúvida, sua expressão máxima, e que as espacialidades concentradoras são cada vez mais frequentes e podem ser encontradas de norte a sul do país.

Deve-se chamar a atenção, também, para o crescente número de cidades "gêmeas" transfronteiriças, o que torna a problemática urbana mais difícil de ser enfrentada em conjunto, tendo em vista o fato de se tratar de dois (ou mais) países distintos.

O mapa 2 retrata uma porção do norte do estado do Paraná e revela uma realidade de predomínio de isolamento de manchas urbanas, ou seja, estão contidas nos limites municipais, embora seja perceptível o esboço de uma situação de maior complexidade, que deverá se manifestar, de fato, a médio prazo: trata-se da linha urbana que parece se formar entre Umuarama e Cruzeiro do Oeste, acompanhando o traçado de uma rodovia. Contudo, as manchas urbanas – tomadas aqui como sinônimo da área urbana principal – estão predominantemente longe de conformarem realidades urbanas contínuas.

MAPA 2
Manchas urbanas[1] isoladas em porção do norte do Paraná (2012)



Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Umuarama, Cruzeiro do Oeste e Cianorte.
Obs.: mapa confeccionado em junho de 2012 a partir de imagem capturada em 4 de junho de 2011 pelo satélite LANDSAT 5 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sob a organização de Maurício Polidoro.

O mapa 3 retrata a divisa dos estados de Goiás e Minas Gerais e revela que há uma integração entre as manchas urbanas dos dois municípios – lembrando que o meandro da linha municipal é o mesmo do rio que divide os municípios; deste modo, há um elemento natural que deixa descontínua a mancha, mas que não compromete a real integração, inclusive com forte predomínio da dimensão da mancha de Itumbiara sobre a de Araporã.

Já o mapa 4 retrata a porção noroeste do estado de São Paulo e revela maior complexidade, pois é possível observar, sobretudo no quadrante sudoeste do mapa, uma continuidade da mancha urbana, nitidamente influenciada pela rodovia como vetor principal de expansão. Neste caso, o corredor urbano ao longo da rodovia perpassa e integra entre quatro e cinco municípios.

MAPA 3

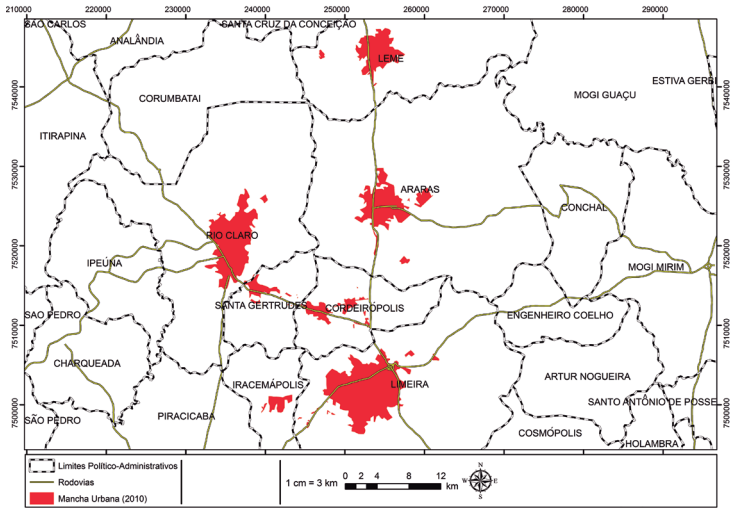
Mancha urbana[1] contínua entre Goiás e Minas Gerais (2012)



Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Araporã-MG e Tumbiara-GO.
Obs.: mapa confeccionado em junho de 2012 a partir de imagem capturada em 19 de abril de 2011 pelo satélite LANDSAT 5 do INPE, sob a organização de Maurício Polidoro.

MAPA 4

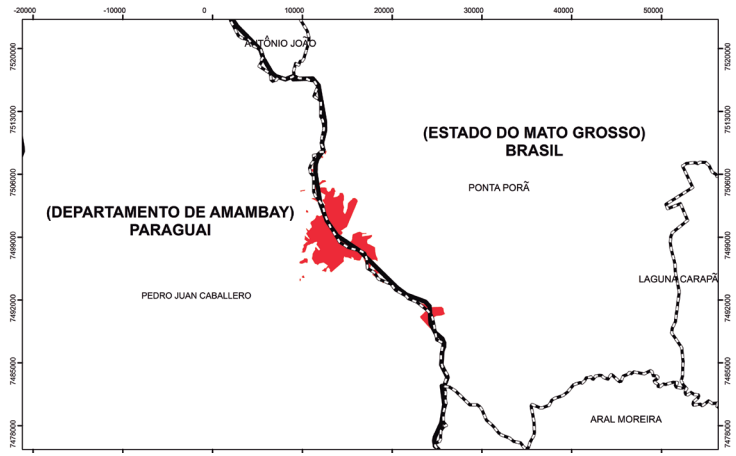
Manchas urbanas[1] de realidade complexa ao noroeste de São Paulo (2012)



Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Mesorregião de Piracicaba.
Obs.: mapa confeccionado em outubro de 2012 a partir de imagem capturada em 12 de junho de 2011 pelo satélite LANDSAT 5 do INPE, sob a organização de Maurício Polidoro.

O mapa 5 tem sua complexidade correlacionada não a sua conformação urbana *per se*, mas a sua peculiar formação a partir da mancha urbana de duas cidades situadas em países distintos, respectivamente Brasil e Paraguai. Este exemplo foi inserido porque é cada vez mais forte o peso das cidades transfronteiriças, realidade que não pode ser esquecida no âmbito da formulação de políticas urbanas no Brasil.

MAPA 5
Mancha urbana[1] transfronteiriça entre Brasil e Paraguai (2012)

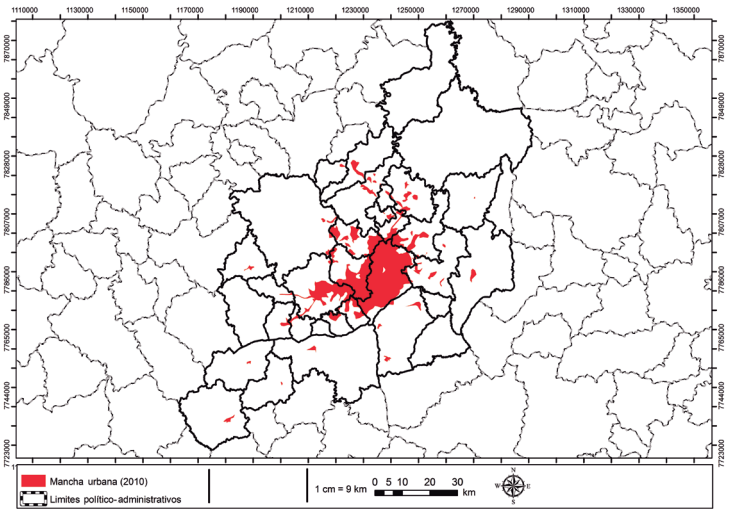


Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero (Bella Vista Norte – BVN), no Paraguai.
Obs.: mapa confeccionado em junho de 2012 a partir de imagem capturada em 19 de abril de 2009 pelo satélite LANDSAT 5 do INPE, sob a organização de Maurício Polidoro.

Os mapas 6 e 7 representam exemplos do ápice da complexidade entre os casos analisados, nos quais a mancha urbana se estende por diversos municípios, criando formas desde a aglomerada até a linear.

MAPA 6

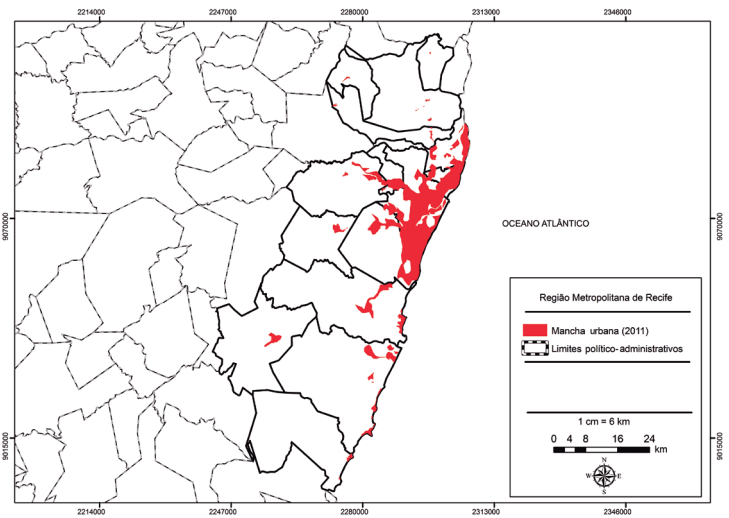
Mancha urbana[1] complexa na Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG (2012)



Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Obs.: mapa confeccionado em agosto de 2012 a partir de imagem capturada em 1º de agosto de 2010 pelo satélite LANDSAT 5 do INPE, sob a organização de Maurício Polidoro.

MAPA 7

Mancha urbana[1] complexa na Região Metropolitana de Recife-PE (2012)



Fonte: GCS South American 1969.
Elaboração: LaDiMe/UFPR.
Nota: [1] Mancha urbana: Região Metropolitana de Recife.
Obs.: mapa confeccionado em agosto de 2012 a partir de imagem capturada em 17 de março de 2011 pelo satélite LANDSAT 5 do INPE, sob a organização de Maurício Polidoro.

Pelo exposto, cada caso apresenta um nível distinto de complexidade, que tem de ser observado, sob pena de se homogeneizarem o processo de urbanização e as formas dele decorrentes. Nem tudo o que foi apresentado se refere à realidade metropolitana; porém, parte dos casos demandam formas inovadoras de gestão, tendo em vista sua conformação espacial.

Transformar todos os casos em região metropolitana é um equívoco; porém, não reconhecer a existência destas novas realidades, também o é.

No âmbito do processo de metropolização, a complexidade urbana é inerente ao momento histórico atual, no qual as interações escalares possíveis são inúmeras, não se reduzindo às grandes cidades.

Os dados do Censo 2010 confirmam

> a importância e a participação das dinâmicas da metropolização nas formas atuais de distribuição da população e da organização do território no Brasil. As aglomerações urbanas de maior dimensão, sejam ou não de natureza metropolitana, mantêm em ascensão sua participação no conjunto da população brasileira. Entre elas, poucas se situam fora da faixa do Atlântico – entendida neste texto como até 100 km da linha da costa (Moura e Cintra, 2011, p. 7).

As regiões metropolitanas, tais como se apresentam hoje, não podem ser tomadas como sinônimo da complexidade metropolitana, posto que há profundas discrepâncias tanto na sua definição quanto na realidade urbana que estas expressam. A tabela 1 – que apresenta apenas dois elementos diferenciadores do conjunto: população total (2010) e posição do principal centro urbano na pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008) – permite vislumbrar a dimensão das diferenças entre este conjunto.

TABELA 1
População total e posição na pesquisa REGIC 2007 das regiões metropolitanas e Rides

Região metropolitana	Posição na pesquisa REGIC 2007	População total (2010)[1]
São Paulo-SP	Grande metrópole nacional	19.683.975
Rio de Janeiro-RJ	Metrópole nacional	11.835.708
Belo Horizonte-MG	Metrópole	4.883.970
Porto Alegre-RS	Metrópole	3.958.985
Recife-PE	Metrópole	3.690.547
Fortaleza-CE	Metrópole	3.615.767
Salvador-BA	Metrópole	3.573.973
Curitiba-PR	Metrópole	3.174.201
Campinas-SP	Capital regional A	2.797.137

(Continua)

(Continuação)

Região metropolitana	Posição na pesquisa REGIC 2007	População total (2010)[1]
Vale do Paraíba-SP e Litoral Norte-SP (São José dos Campos)	Capital regional C	2.264.594
Goiânia-GO	Metrópole	2.173.141
Manaus-AM	Metrópole	2.106.322
Belém-PA	Metrópole	2.101.883
Vitória-ES	Capital regional A	1.687.704
Baixada Santista-SP (Santos)	Capital regional C	1.664.136
Natal-RN	Capital regional A	1.351.004
São Luís-MA	Capital regional A	1.331.181
João Pessoa-PB	Capital regional A	1.198.576
Maceió-AL	Capital regional A	1.153.364
Florianópolis-SC	Capital regional A	877.116
Aracaju-SE	Capital regional A	835.816
Cuiabá-MT	Capital regional A	833.766
Londrina-PR	Capital regional B	801.817
Campina Grande-PB	Capital regional B	736.381
Maringá-PR	Capital regional B	690.303
Feira de Santana-BA	Capital regional B	673.637
Agreste-AL (Arapiraca)	Capital regional C	601.049
Cariri-CE (Crato)	Capital regional C	564.478
Norte e Nordeste Catarinense-SC (Joinville)	Capital regional B	540.098
Macapá-AP	Capital regional C	499.466
Vale do Itajaí-SC (Blumenau)	Capital regional B	486.379
Vale do Aço-MG (Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo)	Capital regional C	451.670
Foz do Rio Itajaí-SC (Itajaí)	Centro sub-regional A	439.520
Sudoeste Maranhense-MA (Imperatriz)	Capital regional C	345.873
Chapecó-SC	Capital regional B	344.591
Carbonífera-SC (Criciúma)	Capital regional C	331.281
Zona da Mata-AL (União dos Palmares)	Centro de zona A	315.128
Santarém-PA	Capital regional C	310.898

(Continua)

(Continuação)

Região metropolitana	Posição na pesquisa REGIC 2007	População total (2010)[1]
Capital-RR (Boa Vista)	Capital regional C	298.215
Umuarama-PR	Centro sub-regional A	290.752
Alto Vale do Itajaí-SC (Rio do Sul)	Centro sub-regional A	269.424
Patos-PB	Centro sub-regional A	224.550
Vale do Paraíba-AL (Atalaia)	Centro local	202.726
Guarabira-PB	Centro sub-regional A	193.671
Lages-SC	Centro sub-regional A	171.512
Cajazeiras-PB	Centro sub-regional A	167.971
Palmeira dos Índios-AL	Centro de zona A	151.725
Esperança-PB	Capital regional B	134.085
Tubarão-SC	Centro sub-regional A	129.544
Central-RR (Caracaraí)	Centro local	27.094
Sul do Estado-RR (Caroebe)	Centro local	21.633
Regiões integradas de desenvolvimento	**Posição na pesquisa REGIC 2007**	**População total (2010)[1]**
Distrito Federal e entorno (Brasília)	Metrópole nacional	3.717.728
Grande Teresina	Capital regional A	1.150.959
Petrolina-PE e Juazeiro-BA	Capital regional C	689.410
Brasil		190.755.799

Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra (disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=25&i=P&c=3145>); banco de dados do Censo Demográfico 2010 (disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_uf_pdf.shtm>); e Emplasa ([s.d.]).

Nota: [1] Dados relativos às regiões metropolitanas, excluídos os municípios do colar e/ou áreas de expansão metropolitanas, quando existentes.

Nota-se que, considerando-se apenas as regiões metropolitanas, a variação populacional é imensa entre a mais populosa – São Paulo, com quase 20 milhões de habitantes (a grande metrópole nacional) – e a menos populosa – Sul do Estado (Roraima), com pouco mais de 21 mil habitantes e polarizada por um centro local, qual seja, Caroebe. Realidades, portanto, completamente distintas, em termos da complexidade urbana, e com políticas públicas igualmente diferenciadas, além da impossibilidade de reconhecer ambas como inseridas na problemática metropolitana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, é possível vislumbrar os desafios deste projeto, que se propõe a estudar as regiões metropolitanas no Brasil, entre os quais podem ser destacados os listados a seguir.

- Distinguir o que é efetivamente metropolitano daquilo que, embora receba a denominação de região metropolitana, não pode ser assim reconhecido.
- Propor políticas públicas que contemplem as várias realidades urbanas existentes na atualidade no país e seus diferentes níveis de complexidade.
- Estimular a discussão de critérios nacionais para a criação de regiões metropolitanas, de modo a evitar disparidades irreconciliáveis.
- Fortalecer o reconhecimento de recortes supramunicipais para a solução de problemas comuns, entre os quais as aglomerações urbanas, também previstas na Constituição Federal.

Parece evidente a necessidade da decisão entre a *conciliação* das discussões em torno da problemática metropolitana, fazendo convergir a compreensão da metrópole como fenômeno socioespacial, condição fundamental para sua aderência à definição das regiões metropolitanas; ou o *divórcio*, entendendo que a complexidade do país resulta em uma diversidade de possibilidades e que a autonomia dos estados concorre para a proposição de regiões metropolitanas muito mais relacionadas a perspectivas de recortes regionais *latu sensu*, na grande maioria dos quais, a despeito de realidades urbanas com certo grau de complexidade serem possíveis, não se trata de uma problemática verdadeiramente metropolitana.

A decisão anteriormente referida é também política na medida em que se trata ou do reforço de estruturas político-institucionais ora existentes ou do esforço de criação de novas, quiçá contribuindo para que a problemática metropolitana assuma a centralidade que necessita, tendo em vista a possibilidade de romper com os arranjos existentes, e que pouco respondem às demandas impostas pela vida metropolitana, entre outras, a gestão, a mobilidade, a moradia e o emprego.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.

BALBIM, R. *et al*. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jun. 2011.

_____. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris: De l'Aube, 2004.

BENKO, G. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do departamento de geografia da USP**, São Paulo, n. 15, p. 45-54, 2002.

BLACKBURN, S. **Dicionário Oxford de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins**, São Paulo, n. 4, p. 2-11, 2008.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A. **Rede urbana e regionalização do estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa, 2011. Caderno 8, v. 1. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/ProjetosEstudos/Relatorios/Livro_miolo%20em%20baixa.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2011.

_____. **Indicadores**: regiões metropolitanas do Brasil. São Paulo: Emplasa, [s.d.]. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/Brasil/Brasil.asp>. Acesso em: 22 out. 2012.

FERRIER, J.-P. Pour une théorie (géographique) de la métropolisation. **Cahiers de la métropolisation**: enjeux et définitioin de la métropolisation, n. 1, p. 41-51, 2001.

FOUREZ, G. **A construção das ciências**. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.

GALVÃO, M. *et al*. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 52-127, 1969.

GEDDES, P. **Cidades em evolução**. 1915. Campinas: Papirus, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003. Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte: ANPUR, maio 2003. CD-ROM.

_____. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011.

LEROY, S. Sémanthiques de la métropolisation. **L'espace géographique**, Montpellier, Éditions Belin, v. 29, n. 1, p. 78-89, 2000.

MATTOS, C. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004. p. 157-196.

MEYER, R. M. P. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000.

MOURA, R.; CINTRA, A. **Dinâmicas territoriais da população**: primeiros resultados do Censo 2010. Curitiba: Ipardes, 2011. (Nota Técnica, n. 22).

PUMAIN, D.; PAQUOT, T.; KLEINSCHMAGER, R. **Dictionnaire la ville et l'urbain**. Paris: Economica; Anthropos, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

SCOTT, A. *et al*. Cidades-regiões globais. **Espaço e debates**: aliança e competição entre cidades, São Paulo, n. 41, p. 11-25, 2001.

SHORT, J. R. **Liquid city**: megalopolis and the contemporary northeast. Washington: RFF Pressbook, 2007.

SILVA, J. K. T.; LIMA, M. H. P. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. IBGE: evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. **Memória institucional**, n. 17, 2011. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_do_marco_legal_da_criacao_de_municipios_no_brasil.pdf>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FIRKOWSKI, O. L. C. F.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades. **RA Ega**, Curitiba, v. 5, p. 27-46, 2001.

GOTTMANN, J. **Megalopolis**: the urbanized northeaster seaboard of the United States. New York: The Twentieth Century Fund., 1961.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Legislação – Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que "dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências". **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 147-154, abr. 1939. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1939_v1_n2.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

SOJA, E. Exopolis: the restructuring of urban form. *In*: _____. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

CAPÍTULO 2

INGOVERNABILIDADE METROPOLITANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: RECEITA PARA A EXPLOSÃO DA VIOLÊNCIA

Ana Lúcia Rodrigues

1 INTRODUÇÃO

A análise desenvolvida neste trabalho objetiva contribuir para os estudos que buscam subsidiar a efetividade da política metropolitana no Brasil. Os argumentos utilizados visam demonstrar o imperativo de construir mecanismos institucionais de governabilidade metropolitana, frente aos desafios sociais engendrados nestes territórios. A proposta pela cartografia, pelo planejamento, pela configuração e pela gestão de arranjos institucionais transformadores do *fazer política* nas áreas metropolitanas brasileiras poderia ser manifestada por quaisquer representantes de múltiplas tendências políticas; disto decorre a necessidade de fazer-se distinguir, pelo rigor dos conceitos, em busca do estabelecimento de um "corpo de regras" (Durkheim, 1988), que responda à profunda fragmentação socioespacial da metrópole.

No entanto, interessa, ainda, formular alguma articulação dialética existente entre os modos de produção das subjetividades, enquanto capital social, e a superestrutura da sociedade capitalista. Os dados escolhidos são importantes aliados para esta análise, estes indicam as duas direções tomadas habitual e cotidianamente pelas práticas políticas: uma, a do consenso neoliberal, às portas da qual se abarrotam os projetos de ocupação, "otimização", redistribuição, autossegregação e cidadelização dos espaços metropolitanos brasileiros; outra, a prática política do cultivo das zonas de *anomia,* no interior das quais, no mais das vezes, reina o estado de exceção. Ambas as práticas são movimentos estratégicos que pressupõem que só há alguém padecendo nestas áreas urbanas anômicas porque quer, visto que o livre arbítrio – no reino do indivíduo – só exige dele sua escolha: ou o consenso, alcançando, assim, o "Olimpo" da salvação; ou o dissenso que lhe condenará aos grilhões, como Prometeu, para que tenha o fígado eternamente devorado.

A metodologia adotada neste trabalho é de inspiração explicitamente durkheimniana e transversa, na medida em que visa cercar de interpretantes os eixos estruturantes desta pesquisa; quais sejam, a relação entre o desenvolvimento anômico e os altos índices de violência nas unidades regionais urbanas, bem como as relações perigosas – mantidas pela política consensual neocorporativista – entre os opostos das polarizações: riqueza-pobreza, sob o aspecto econômico;

institucional-funcional, sob o político; territorialidade-desterritorialidade, sob aspectos diversos, sobretudo no da economia da subjetividade como capital social. A multiplicidade metropolitana de territorialidades transversais – nas quais se entrecruza, paradoxalmente, um só *território* em muitos conceitos – advém de diversos lugares e se expressa em diversos campos de conhecimento: antropologia, história, sociologia, geografia, ecologia, filologia, filosofia, economia, semiótica, política, arte etc. O objeto próprio deste estudo é o *território* – em específico, o *território metropolitano*; portanto, precisa-se de um meio de compartilhar o dilema social das territorialidades metropolitanas, no mínimo, com mais algumas ciências, além das ciências sociais. É nesta circunstância que aparece a "luva perfeita para vestir a mão multidisciplinar", produtora de interpretantes consistentes aos efeito e fator anômicos: o "corpo de regras" de Durkheim (1990).

Segundo Durkheim (1990), "as relações que se estabelecem espontaneamente entre as funções sociais" passam por graus de formas, com o tempo, mas assumem a forma definida em um "corpo de regras", com o qual os órgãos solidários se mantêm "em contato bastante e suficientemente prolongado", impossibilitando-se, *a priori*, o "estado de anomia". E, neste ponto, novamente, é o conceito – ou antes –, *é sobre* o "corpo de regras" que regem os conceitos, em geral, que se precisa falar um pouco nesta introdução. Um exemplo, o conceito de *anomia*: enquanto Durkheim (1990) determina o "estado de anomia" apresentado pela falta de solidariedade entre as diversas ciências – em especial, as humanas –, nas quais se assiste ao "espetáculo de uma agregação de partes distintas que não cooperam entre si"; nesta pesquisa, a *anomia* sai do campo da relação anômica entre ciências, tão somente, e entra no fragmentado e minado campo dos desvalorizados na bolsa de subjetividades e dos marcados para morrer na bolsa da criminalidade. No entanto, é com Durkheim o aprendizado mais fecundo, o motor para o desenvolvimento e a defesa da metodologia transversal da qual se ocupa e, deste posicionamento em favor da vizinhança entre autores diferentes, para a defesa entre atores em ações sociais diversas: "se a divisão do trabalho não produz a solidariedade é que as relações dos órgãos não são regulamentadas, é que elas estão num estado de anomia" (Rodrigues, 1988, p. 97).

No fundo, a grande reiteração, o mais insistente *ritornelo* desta análise, é esta: se existe anomia, há falta de institucionalidade; e é com este espírito que se decidiu iniciar esta incitação pelo trabalho contínuo de análises transversais das territorialidades metropolitanas, para contribuir e promover – entre os diversos pesquisadores da área – a elaboração conjunta de soluções multidisciplinares.

Destaca-se a presença neste trabalho, direta ou indiretamente, de dados, resultados, informações e reflexões que perfazem o conjunto dos estudos realizados no âmbito da rede de pesquisadores do Observatório das Metrópoles – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal

do Rio de Janeiro (UFRJ) e Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).[1] Estes autores vêm destacando os impactos que o aprofundamento das desigualdades socioespaciais "que os processos de diferenciação, segmentação e segregação socioespacial têm ocasionado na vida social, nas instituições democráticas, nos padrões de interação e na cultura cívica das grandes cidades" (Azevedo, Ribeiro e Santos Junior, 2012, p. 39-40).

2 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DO BRASIL

As áreas metropolitanas concentram o ônus da estrutura desigual do país, ainda que a presença da desigualdade e da segregação social como componentes do processo de desenvolvimento urbano nacional não se restrinja apenas a estas regiões. Contudo, são nestas em que a consequência da urbanização desigual é mais aguda, pois é onde está uma significativa concentração demográfica expressa em uma também significativa densidade de relações sociais, econômicas, culturais, ambientais etc. Atualmente, são 47 regiões metropolitanas (RMs) no Brasil, onde residem 88,7 milhões de habitantes ou 46,5% do total da população brasileira; e, ainda, três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), nas quais residem 4,5 milhões de habitantes, o equivalente a 3% da população do país (FNEM e Emplasa, 2012).

Estudos do Observatório das Metrópoles (2008; 2009) demonstraram que as RMs brasileiras apresentam perfis social e territorial caracterizados por fragmentação e segregação socioespaciais; além disso, estas concentram os maiores índices de criminalidade violenta, com as mais altas taxas de homicídio. Estes fatos distinguem estas territorialidades dos demais espaços urbanos do país. Por isto, tomar-se-á tal fenômeno como indicador de fragilização da coesão social, pressupondo-se a criminalidade violenta como a expressão mais contundente da fragmentação e da desigualdade social em curso no país.

Os estudos revelam que o processo de metropolização brasileiro é bastante heterogêneo, conforme demonstra a sistematização da hierarquia dos espaços urbano-metropolitanos no Brasil (Observatório das Metrópoles, 2005a).[2] Nesse trabalho, foram identificadas unidades regionais distintas em relação ao efetivo processo de metropolização, o que se configura, ao mesmo tempo, em obstáculo e desafio para

1. Rede que congrega pesquisadores de quinze RMs brasileiras, os quais produziram, nos últimos anos, um acervo relevante de pesquisas e o acúmulo dos saberes sobre distintos aspectos da questão metropolitana brasileira, produção esta que pode oferecer subsídios à construção de uma efetiva governabilidade metropolitana para o país. Assim, trabalhos de alguns pesquisadores da rede foram adotados como referência neste estudo; em especial, os de Azevedo, Ribeiro e Santos Junior (2012) e Garson (2009), bem como relatórios de pesquisa produzidos pelo conjunto dos pesquisadores dos núcleos regionais no âmbito dos projetos do CNPq (Institutos do Milênio – 2006-2008 – e Institutos Nacionais – 2009-2013). Diversos dados utilizados constam de relatórios de pesquisa disponíveis em: <www.observatoriodasmetropoles.net>.

2. Esse relatório foi recentemente publicado em Ribeiro (2012).

a construção de sistemas de governança metropolitana, inclusive porque áreas onde os processos de metropolização são mais frágeis, por não possuírem quaisquer arranjos compartilhados, demandariam ainda mais ações neste sentido.

Tal trabalho resultou na construção de hierarquização dos grandes espaços urbanos brasileiros, bem como na identificação de seis categorias de grandes espaços, sendo quatro com perfil metropolitano e dois com perfil não metropolitano. Para a construção desta hierarquia dos espaços metropolitanos brasileiros, foram utilizados indicadores econômicos, sociais e territoriais representativos do fenômeno metropolitano sobre as RMs institucionalizadas, o que permitiu demonstrar o conjunto de territórios que exercem funções de maior complexidade na rede urbana nacional. A identificação desta hierarquia ocorreu em 37 unidades de espaços urbanos então constituídos, as quais, por meio de dois processos classificatórios, se agruparam em seis categorias que expressam sua hierarquia.[3]

As seis categorias distintas de áreas metropolitanas no país foram construídas tomando como pressupostos sua centralidade e sua natureza metropolitana. A centralidade foi definida por indicador do grau de importância – aferido pela complexidade, pela diversidade de funções e pela circunscrição espacial – de cada área institucional; e a natureza metropolitana definiu-se pelos níveis elevados de concentração demográfica e de atividades e fluxos econômicos – em especial, pela oferta de bens e serviços mais raros e avançados (Observatório das Metrópoles, 2009a, p. 9).

A hipótese principal adotada pelo conjunto dos estudos desenvolvidos é que os processos socioespaciais – compreendidos por meio dos conceitos de diferenciação, segmentação e segregação –, em curso no país e especialmente nas áreas metropolitanas, têm significativa importância para a compreensão dos mecanismos societários e de seus efeitos sobre a estruturação da sociedade brasileira.

Os estudos buscam aferir tais processos de segregação nas áreas metropolitanas urbanas por meio da metodologia das tipologias dedutivas e das categorias sócio-ocupacionais (CATs),[4] a qual vem possibilitando a identificação dos padrões de

3. Essas classificações foram elaboradas por meio de indicadores de evolução demográfica, fluxos de deslocamentos pendulares, densidade e características ocupacionais, o que permitiu a delimitação da abrangência efetiva da aglomeração em cada unidade pesquisada. A distribuição territorial de indicadores populacionais, de equipamentos e serviços financeiros, das ocupações formais em atividades de ponta e da massa de rendimentos – assim como a presença de grandes empresas e a incidência dos fluxos de passageiros em transportes aéreos – orientou a avaliação do grau de concentração dos polos das aglomerações.

4. O ponto de partida para a construção da tipologia socioespacial é a distribuição das categorias sócio-ocupacionais (CATs) pelas áreas censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), agregadas, conforme características homogêneas dos moradores, nas áreas de expansão demográfica (AEDs). Isto se realiza com o uso do seguinte conjunto de técnicas estatísticas adaptado ao estudo da organização social do espaço geográfico: *i)* análise em componentes principais (ACP); *ii)* análise fatorial de correspondência (AFC); e *iii)* classificação ascendente hierárquica (CAH). O *software* estatístico é o SPSS, e o de geoprocessamento das unidades espaciais é o ArcGis. A construção da tipologia sócio-ocupacional ofereceu um recurso técnico-metodológico de representação sintética dos princípios gerais de estruturação social do território das metrópoles e de suas transformações.

organização social das metrópoles que, a despeito das proporções distintas, apresentam semelhanças – especialmente no referente aos problemas sociais deflagrados pelo processo de segregação socioespacial, característico da urbanização do país.

A tipologia socioespacial construída ofereceu uma representação dos princípios gerais de divisão social do território das metrópoles e das transformações em curso, servindo de base para indicar a configuração espacial da desigualdade presente na estrutura social do país. Pressupõe-se que os efeitos da segregação isolam grandes contingentes populacionais e produzem idênticos resultados corrosivos nas estruturas das relações de convivência em comunidades territoriais, interferindo sobre a sociabilidade produzida.

Os resultados revelam que os processos de desenvolvimento das comunidades urbanas atuais são caracterizados pela segregação socioespacial, o que impacta a produção e a reprodução das desigualdades e, consequentemente, a formatação de novas e contraditórias relações de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais. Este mecanismo permitiu ainda o desdobramento dos estudos concernente à temática da criminalidade e da violência, admitindo-se serem estes os produtos mais expressivos e significativos da segregação socioespacial.[5]

A descrição de uma RM para cada categoria funcional é suficiente para demonstrar a dinâmica do processo de segregação socioespacial, que se repete, igualmente, aos casos apresentados, em todas as áreas metropolitanas brasileiras – de acordo, portanto, com as conclusões dos estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles (Ribeiro, 2012). Assim como nas demais RMs das seis categorias, em cada RM analisada neste estudo, a configuração social das territorialidades é marcada por processo de segregação socioespacial.

A categoria 1 inclui apenas a RM de São Paulo, com os resultados mais expressivos em todos os indicadores, que apresentam

> uma nítida segmentação social no território metropolitano: uma mancha de perfil superior no centro da metrópole, sobrepondo-se à capital. Conforme nos distanciamos dessa mancha, percebe-se uma hierarquia descendente de tipos socioespaciais. Esta hierarquia é quebrada por alguns "borrões" do tipo superior na Zona Oeste da Grande São Paulo, além de pequena mancha a leste, em Mogi das Cruzes. As áreas superiores centrais são circundadas por áreas médias, localizadas também preferencialmente no município da capital (Observatório das Metrópoles, 2009b, p. 13).

5. Tais estudos estão em desenvolvimento no projeto Organização Social do Território e Criminalidade Violenta, no âmbito do seminário Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática (Observatório das Metrópoles, 2011), motivados pela constatação de que "a criminalidade vem se revelando cada dia mais um fenômeno metropolitano. Para essa comparação, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes é o indicador mais adequado, uma vez que introduz um padrão comum a regiões com contingentes populacionais tão diferenciados. Enquanto a taxa média de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes nas regiões metropolitanas, entre 1998 e 2002, foi de 46,7, a média nacional para o mesmo período foi de 28,6 vítimas por 100 mil habitantes. Além dessa concentração, observa-se também um crescimento dos homicídios. Em 1980, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes nas regiões metropolitanas era de 19,0 e, em 2002, passou para 46,0" (Andrade e Figueiredo, 2005, p. 2).

A RM do Rio de Janeiro – com a segunda maior pontuação em todos os indicadores – compõe, individualmente, a categoria 2, caracterizada pela reprodução das históricas características de segregação, cujas "alterações socioespaciais verificadas nos anos 80 consolidaram-se nos anos 90. Destacamos as duas principais tendências: nas áreas superiores valorizadas, elitização com favelização, e na periferia, diversificação social" (Observatório das Metrópoles, 2009b, p. 4).

Na categoria 3, enquadram-se RMs já consolidadas e, com exceção da Ride do Distrito Federal, todas as demais foram institucionalizadas por lei federal. O exemplo que se extrai da RM de Belo Horizonte pode ser replicado para as demais que compõem o grupo: Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife e Fortaleza, pois todas apresentam características equivalentes quando se trata do processo de segregação socioespacial que caracteriza o atual desenvolvimento de suas áreas urbanas:

> a estrutura socioespacial metropolitana tem apresentado permanências, no nível macro, com elitização dos espaços centrais e pericentrais, onde se consolida a concentração dos grupos dirigentes e profissionais de nível superior, e o espraiamento das classes médias em direção às periferias mais imediatas, em especial, o chamado "eixo industrial", a oeste de Belo Horizonte. Os trabalhadores e segmentos populares vão sendo empurrados para as periferias mais distantes. Já em relação aos grupos de alta renda, observa-se uma particularidade: sua proximidade física com a região onde tradicionalmente se localizam os grupos superiores. Trata-se na verdade da expansão da chamada zona sul de Belo Horizonte, e não da criação de enclaves nas periferias sociais da metrópole (Observatório das Metrópoles, 2009, p. 9b).

Na categoria 4, enquadram-se unidades cujo fenômeno espacial metropolitano é mais recente, assim como sua institucionalização. Descreve-se a seguir o processo de segregação socioespacial da RM de Goiânia que compõe este grupo juntamente com as RMs de Campinas, Manaus – que se constitui em grande espaço distinto dos demais, por não conformar qualquer aglomeração em seu entorno –, Vitória, Belém e Florianópolis. Sobre Goiânia, o estudo realizado revela que:

> o cenário que se projeta é a tendência de se aumentar a segregação socioespacial na metrópole goianiense que se expressa através da produção de territórios elitizados que estimula parcelas da classe média a se isolar do conjunto da população. A segregação espacial se espelha fortemente na diferença da qualidade dos vínculos com o mercado de trabalho dos residentes de diferentes bairros. A inserção no mercado de trabalho, por sua vez, está diretamente ligada ao nível educacional do indivíduo. A partir daí pode se afirmar que existe uma correlação entre a composição social de um bairro, a sua localização na cidade e a relação que seus habitantes estabelecem com o mercado de trabalho (Observatório das Metrópoles, 2009b, p. 12).

Os espaços componentes dessas quatro primeiras categorias foram classificados como *metropolitanos*, dado que apresentam indicadores com expressividade sensivelmente superior aos das duas categorias seguintes (5 e 6), classificadas como

não metropolitanas. A RM de Natal inclui-se no que se denominou de categoria 5, com as RMs do Norte-Nordeste catarinense, da Baixada Santista, de Londrina, de São Luís, de Maceió, de Cuiabá, de Campo Grande, de João Pessoa e de Aracaju. A segregação socioespacial também é componente do processo de ocupação metropolitana de Natal:

> a principal conclusão a que chegamos foi a de que (...) há uma total dependência dos municípios metropolitanos em relação a Natal, além do que há uma desigualdade socioespacial de grande monta entre a realidade da cidade do Natal e os demais municípios metropolitanos (Observatório das Metrópoles, 2009b, p. 7).

A dependência dessas populações não deriva de nenhum hábito vicioso dessas RMs; pelo contrário, é engendrada pelos próprios processos de segmentação socioespacial em curso, os quais "separam classes e grupos sociais em espaços de abundância e da integração virtuosa e em espaços da concentração da população vivendo em múltiplos processos de exclusão social" (Ribeiro, 2012, p. 10).

Por fim, o conjunto de RMs incluídas na categoria 6, de caráter não metropolitano, é composto pelas RMs do Vale do Itajaí, de Teresina, de Foz do Itajaí, do Vale do Aço, de Carbonífera, de Porto Velho, de Rio Branco, de Palmas, de Boa Vista, de Tubarão, de Macapá e de Maringá. Esta última figura como uma das áreas metropolitanas que, apesar de não se constituir como capital de estado e ter como polo uma cidade de porte médio, também apresenta processos de segregação socioespacial na sua constituição urbano-metropolitana:

> a produção do espaço urbano constituído pela atual Região Metropolitana de Maringá (PR) obedeceu, desde sua gênese, a uma orientação que reproduziu, no território, processos de desigualdade social pela ação do mercado imobiliário formal. Ao segmentar as áreas a serem comercializadas, segundo as especificidades socioeconômicas dos adquirentes, esse mercado fomentou, ao longo de mais de meio século, uma ocupação residencial também segmentada (...).
>
> O processo de segregação socioespacial que caracteriza a ocupação urbana nesta espacialidade metropolitana manteve-se na década de 1990 e pode-se dizer, inclusive, que se acentuou, pois diminuiu o número das áreas de ocupação superior, com uma concentração de moradores de alta renda e de alta qualificação (Observatório das Metrópoles, 2009b, p. 5-7).

Em suma, o que se presencia, indistintamente, nas seis categorias de RM, é a tendência a promover a segmentação social, ainda que os meios para chegar a este fim possam variar um pouco. Pode ocorrer por regras e normas gerais do mercado – que elitizam a economia da estrutura socioespacial urbana, ou por determinação das regras específicas do mercado de trabalho – que possui seus critérios de segregação; ou, ainda, por outras determinações do Judiciário, da educação, da cultura, enfim, das inteligências que nem sempre veem com bons olhos o ato de agregar o outro ao seu ponto de vista.

Pode-se dizer que a principal marca da metropolização brasileira é a segregação, seja por meio da autossegregação – o que ocorre na concentração territorial das "classes proprietárias" –, seja por meio da segregação compulsória que resta aos que ocupam as posições mais vulneráveis da estrutura social (Observatório das Metrópoles, 2009, p. 75).

Caldeira aponta a segregação como componente do crescimento das áreas urbanas, em que "as formas de exclusão e encerramento sob as quais as atuais transformações espaciais ocorrem são tão generalizadas que se pode tratá-las como parte de uma fórmula que as elites em todo o mundo vêm adotando para reconfigurar a segregação espacial de suas cidades" (Caldeira, 2000, p. 9).

Ribeiro (2007) destaca que o processo de desenvolvimento urbano do país generalizou uma urbanização cujos territórios são "organizados por comunidades divididas entre os de dentro e os de fora das cidades, uns e outros incapazes de constituir comunidades coesas" (Ribeiro, 2007, p. 22). Assim, em vez de a cidade consolidar os padrões de interações sociais que estão na sua origem, desenvolve-se no sentido de fragmentar tais interações, tornando-se um mundo social de precariedade e pobreza; anômico e regressivo; de violência e insegurança; e do indivíduo atomizado (*op. cit.*, p. 23).

Os pressupostos presentes nesse raciocínio admitem ainda que a acelerada urbanização brasileira gerou um passivo social localizado, principalmente nas grandes áreas metropolitanas, a despeito de reconhecer que a pobreza e a precariedade estão manifestas em todo o território nacional.[6] Maricato qualifica e reitera a dimensão deste passivo encontrado sobretudo nas periferias urbanas:

> ainda que a pobreza medida por indicadores nacionais diminua com a urbanização, de um modo geral, o número absoluto de moradores de favelas cresce mais do que o crescimento da população urbana (Um-Habitat, 2010). A concentração de pobres em gigantescas favelas (...) com baixa taxa de emprego, com elevados índices de violência, apresenta um aspecto qualitativo que a difere da dispersa pobreza rural. São verdadeiras bombas socioecológicas (Maricato, 2012, p. 2).

As espacialidades periféricas estabelecem-se a partir de processos de ocupação urbana caracterizados por profunda fragmentação socioespacial, visível a olhos nus. Em uma caminhada por qualquer cidade que componha uma das áreas metropolitanas brasileiras, percebe-se a desigualdade nas características urbanísticas, na tipologia das construções, no paisagismo implantado, na presença ou, mormente, na ausência de equipamentos sociais e urbanos. No conjunto de todos os aspectos que puderem ser observados, esta ecologia urbana e metropolitana

6. Conforme pesquisa realizada pelo Ipea a partir de recentes dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, que aponta a possibilidade de os municípios da periferia metropolitana resguardarem condições de vida mais benéficas que as de municípios de características rurais do interior do país (Ipea, 2011).

constrói um sistema de desigualdade que está longe de poder ser naturalizado, como se faz de costume. Neste sentido, é compreensível que Maricato (2012) fale em "bombas socioecológicas" para se referir a esta receita explosiva de pobreza: na inversa proporção do índice de emprego e na direta proporção do aumento da violência. No fundo, a violência já equivale à bomba detonada; e, assim, em vez de liquidada, apenas ocorre a rolagem da dívida, não assumida pela anômica urbanização, mas que fora contraída por esta com o tempo.

A anomia,[7] no entanto, não se apresenta enquanto alguma coisa a evitar, pelo menos não no universo das elites, visto que estas conhecem, desde a Grécia Antiga, a anomia e as formas por meio das quais esta se torna útil, podendo realmente ser a melhor "fórmula" – utilizando-se as palavras de Caldeira (2000) – para "reconfigurar a segregação" – ou seja, administrar ou "gerir a desordem", como diria Giorgio Agamben. Compreende-se também, quando se observa um sistema de gerência dos fragmentos, porque, em todas as seis categorias funcionais, existe a imagem do *centro que se move pelos espaços*, transformando-os, por implantes de extensões centrais administrativas, econômicas e coercitivas. Estes centros móveis superiores clivam, assim, os *territórios menores*, desenvolvendo em sua periferia as *áreas médias* e empurrando a pobreza para longe destes, constituindo-se em um perverso devir.

Tais componentes têm sua fundamentação na hierarquia social e gerencial dos territórios urbanos e, em especial, dos metropolitanos do país: a abundância se localiza onde estão as classes sociais de rendas altas e média-altas; e a precariedade, onde estão as classes sociais de baixas e baixíssimas rendas. Rodrigues (2004, p. 229) demonstra que este processo de polarização riqueza-pobreza caracteriza a urbanização no Brasil, reproduzindo "o tradicional modelo de ocupação do espaço urbano centro-periferia (...)", ainda que outras tendências se encontrem em curso – tal como o processo desencadeado pela implantação de condomínios fechados, espaços estes cercados por altos muros que, muitas vezes, até espantam o desenvolvimento de "áreas médias" ao redor, pois são equipados de tão forte aparato tecnológico de coerção que recriam os sistemas de "cidadelas" da nova idade média.

Nesse sentido, afirma-se que são as periferias das áreas metropolitanas brasileiras que assumem o ônus deste modelo de urbanização, pois,

> há fortes indícios de que as periferias metropolitanas concentram o "pior dos mundos". De um lado, contribuem efetivamente com a mão de obra para alavancar a geração de riqueza concentrada nos grandes centros urbanos. Ou seja, são centrais para o desenvolvimento dinâmico de "economias urbanas". De outro, entretanto, não participam, ou participam em escala bem menor, dos benefícios econômicos

7. Termo moderno utilizado, sobretudo, por sociólogos para indicar ausência ou deficiência de organização social e, portanto, de regras que assegurem a uniformidade dos acontecimentos sociais.

> gerados pela sua produção, já que a receita orçamentária *per capita* é consistentemente menor nas periferias. A menor participação dos benefícios econômicos das metrópoles, todavia, não exclui as periferias de sofrer as consequências das chamadas "deseconomias urbanas", especialmente congestionamento de trânsito, poluição, degradação ambiental e violência (Ipea, 2001, p. 29).

De fato, se a urbanização anômica não assume o peso da dívida, é justamente a população em estado de anomia que a assume, não existindo nisto nenhuma contradição. O processo de urbanização não prevê – no mais das vezes – a solução de problemas sociais, mas sim a restauração das malhas urbanas para ocupação de forças produtivas do capitalismo, gerando, na entrada, as zonas de classes altas e médias e, na saída, as zonas de exceção e exclusão. Neste contexto, o espaço metropolitano caracteriza-se também por concentrar as maiores taxas de homicídio do país, o que permite inferir ser tal processo de ocupação urbana uma das causas da fragilização dos laços de coesão social, as quais se desfazem na fragmentação socioespacial presente nestes territórios.

Admite-se que a fragmentação do tecido urbano seja produto da desigualdade que caracteriza a própria estrutura social capitalista; que, por sua vez, reproduz e aprofunda esta característica, em um círculo perverso próprio das sociedades capitalistas de mercado em que são elevados os riscos sociais para a população.

Ribeiro (2007, p. 39) aponta mecanismos que se reforçam e transformam a segregação aprofundando-a, quantitativa e qualitativamente, criando concentrações com moradores que acumulam "vários processos de vulnerabilização social". Para ele, "o termo segregação residencial denota a ideia de separação e de exclusão de determinados grupos sociais do conjunto da sociedade, situações nas quais ocorre ausência de relações que vinculem estes grupos com o conjunto social" (Ribeiro, 2003, p. 163).

Essa dimensão esfacelada do real se constitui dos territórios precários e desintegrados geográfica e socialmente, no âmbito do demonstrado processo de segregação. É o local onde significativos contingentes da população encontram a única opção para moradia acompanhada, geralmente, de situações de desamparo que chegam a perpassar mais de uma geração.

Nesse sentido, destaca-se o papel que o capital imobiliário e a indústria da construção civil exercem, no processo de manutenção e/ou utilização da desigualdade social – capturada para o território –, por via da segregação socioespacial, com os fins de manipular, de modo anômico, o preço da terra, manter a especulação imobiliária e atender aos seus interesses de lucros vultosos. Maricato (2012, p. 2) enfatiza este processo enquanto componente dos países que denomina de *capitalismo periférico*, para os quais a renda imobiliária alcança significativa centralidade no âmbito da urbanização capitalista, em que a própria cidade se transforma em mecanismo de reprodução da riqueza (Arantes, Vainer e Maricato, 2000).

Todos esses fatores não podiam resultar em outra coisa, senão na expressão mais contundente da fragmentação social do território urbano e principalmente do metropolitano, que é a violência. As últimas décadas assistem ao crescimento constante deste fenômeno nos territórios urbanos e metropolitanos, especialmente relacionado ao aumento da ocorrência de homicídios. Isto gera demandas específicas, explicitando-se a necessidade de trabalhar em conjunto neste território onde as demandas são geradas.

O acúmulo dos problemas sociais nesses territórios expressa-se, para cada município, na porcentagem da ocorrência mais extrema apresentada por meio da taxa de homicídios, a relação que mede o número de homicídios por 100 mil habitantes. Cano (2007, p. 83) afirma que os estudos sobre o crescimento das taxas de homicídio no país revelam que "a variável que parece ter forte ligação com a taxa de homicídio é a urbanização". Segundo ele, a urbanização é o componente mais significativo no processo de incremento de tal fenômeno; e reforça que "as municipalidades com alta proporção de população urbana detêm taxas muito mais altas de homicídio", o que consolida cada vez mais as premissas de que a urbanização exerce forte influência sobre a violência letal.

Nesse sentido, ao refletirem acerca dos padrões regionais do homicídio no país, Beato Filho e Marinho (*apud* Cano, 2007) afirmam que a dinâmica dos homicídios no Brasil se concentrou – a partir dos anos 1980 – na RM de São Paulo e na RM do Rio de Janeiro e – a partir de meados de 1990 – também em outras capitais e cidades de médio porte. Os autores afirmam: "hoje, ao lado das regiões com taxas tradicionalmente elevadas de homicídios, assistimos a uma disseminação delas (...) por regiões metropolitanas outrora tranquilas, como Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Natal, João Pessoa e Salvador" (Beato Filho e Marinho *apud* Cano, 2007, p. 188).

Esses pesquisadores apontam a necessidade de aprofundar os estudos sobre a "desorganização social em vastas áreas de nossos centros urbanos", para compreender o processo de crescimento da violência letal. Respaldados pela "teoria da desorganização social" de Shaw e MCkay (1942), na qual o aumento da criminalidade é analisado no que concerne à fragilidade – ou à ausência – de instituições capazes de adensarem suficientemente as relações comunitárias e cooperativas entre as pessoas que convivem em um certo território, consoante aos pressupostos relacionados ao "capital social e desempenho institucional" de Putnam (2006).

Um recente estudo revela que há diferenças significativas entre a incidência de homicídios no núcleo metropolitano e nos municípios do entorno (Observatório das Metrópoles, 2012). Em algumas RMs, o polo, que antes concentrava as maiores taxas, foi substituído por estes municípios; em geral, aqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

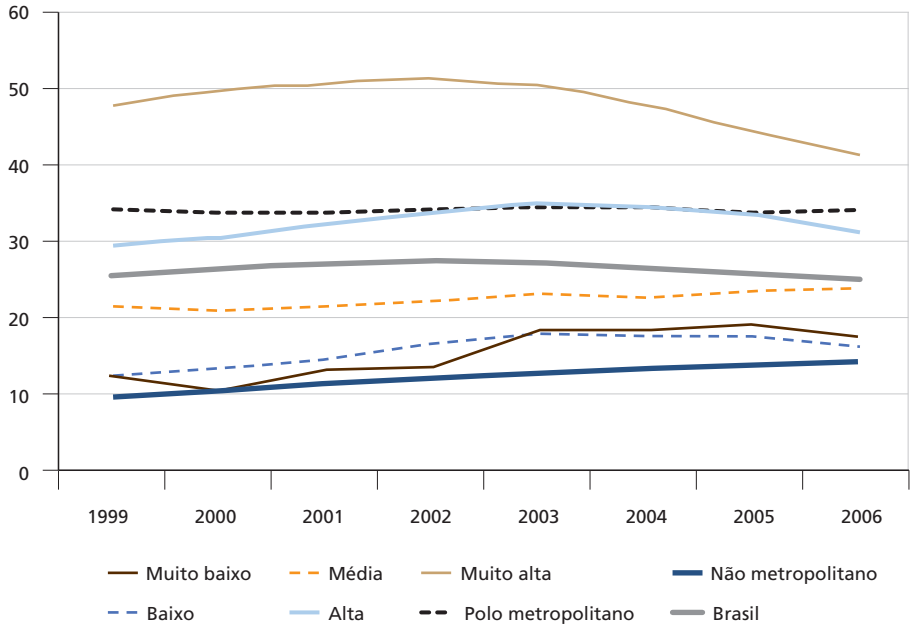
Nas RMs, os homicídios concentram-se em alguns municípios – ou seja, não está uniformemente distribuído. Há forte correlação entre o grau de integração metropolitana e as taxas altas de homicídios; ou seja, os municípios que mantêm alta integração com o polo metropolitano apresentam as mais elevadas taxas de violência letal, inclusive em relação às taxas das cidades-polo.

Como se observa no gráfico 1, nos municípios com baixo ou muito baixo grau de integração na dinâmica metropolitana, ou, ainda, nos municípios brasileiros não metropolitanos, as taxas de homicídio estabelecem-se em patamares abaixo de vinte por 100 mil habitantes. Com taxas médias entre vinte e trinta homicídios (a taxa média do país), observam-se os municípios de alta e média integração metropolitana; e, por fim, os municípios com taxas médias acima de quarenta homicídios por 100 mil habitantes são os que apresentam muito alta taxa de integração metropolitana.

GRÁFICO 1

Taxas médias[1] de homicídios nos municípios brasileiros, segundo seu nível de integração metropolitana[2] (1999-2006)

(Em 100 mil habitantes)



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Datasus/MS (dados de 2011) e Observatório das Metrópoles/INCT/CNPq.
Notas: [1] Média móveis (Tx = (Yai-1+Yai+Yai+1)/3).
[2] Nível de integração metropolitana elaborado pelo Observatório das Metrópoles.

As taxas mais altas são as dos municípios com muito alta integração com o polo, seguidas pelas taxas dos próprios municípios-polo e as dos que apresentam alta e média integração. A dinâmica dos homicídios nos municípios não metropolitanos é muito semelhante às do total do Brasil. Cresce desde 1999, mas as taxas são muito inferiores às dos municípios metropolitanos.

Enquanto as taxas dos municípios-polo oscilam entre trinta e 35 homicídios por 100 mil habitantes, os de muito alta integração estão sempre acima de quarenta por 100 mil. As taxas de homicídio dos espaços não metropolitanos não alcançam quinze homicídios por 100 mil habitantes.

Ou seja, as grandes aglomerações urbanas atuais estariam produzindo efeitos opostos à geração de "capital social" e à conservação dos complexos de solidariedade que favoreçam a produção e o adensamento do exercício da cidadania, bem como dos laços de coesão social (Putnam, 2006). As condições urbanas e sociais precárias presentes nas áreas metropolitanas, especialmente nos municípios às bordas dos polos, vulnerabilizam as condições de vida de imensos contingentes de moradores destes territórios, compostos por indivíduos que "isoladamente não são capazes de gerir as contingências sociais" (Ribeiro, 2007, p. 37).

A manutenção da segregação e das suas perversas consequências atende a pequenas parcelas da sociedade, quanto às expectativas de valorização de determinadas porções do solo urbano de sua propriedade. A estruturação política da sociedade mantém atendidas tais expectativas, reproduzindo o processo, justificado por meio de conceitos clássicos formulados pelos intérpretes da sociedade brasileira, como o de patrimonialismo – alicerçado na posse da terra –, composto pelas elites econômicas, cuja fonte de reprodução da própria riqueza ocorre pelo fácil acesso aos recursos públicos controlados pelo Estado nacional; e como o conceito de clientelismo, prática entre políticos e eleitores, em que estes últimos, em geral, são os clientes.

O desenvolvimento urbano brasileiro insere-se nas relações econômicas e políticas que asseguraram, historicamente, o atendimento aos interesses do capital e, especialmente, do capital alicerçado na propriedade da terra, tanto rural quanto urbana. Esta lógica respaldou a estrutura do patrimonialismo, a forma por meio da qual as elites econômicas locais – em todo o país – acessaram e acessam os recursos públicos controlados pelo Estado nacional, que se constitui, concomitantemente, na principal garantia de reprodução de riqueza e poder.

Brandão (2007) descreve esse processo demonstrando que o desenvolvimento urbano no país ocorre entre elites locais, dependentes dos fundos públicos para se reproduzirem como poder em um círculo no interior do qual sua manutenção no poder garante acesso aos recursos do Estado, que, por sua vez, ratifica e reproduz este poder. A partir de meados do século XX, os fundos públicos nacionais passaram a sustentar o processo de acumulação de riqueza, auferido na indústria da construção das cidades, por meio de obras públicas. Neste circuito, alimentam-se as empreiteiras, as construtoras, as loteadoras e todas as atividades imobiliárias, além das concessionárias dos serviços públicos.

Essas foram as bases de sustentação da economia e da política no país, resultando em uma burguesia nacional sem autonomia, que fundou cidades igualmente não autônomas e que não expressam o mesmo significado expresso na origem das cidades europeias. Oliveira (1999, p. 60) utiliza várias referências para falar da formação da sociedade no Brasil; entre estas, "privatização do público e patrimonialismo", às quais se agrega também a prática denominada de clientelismo que, segundo Carvalho, "perpassa toda a história política do país", indicando

> um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (...). Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos (Carvalho, 1997, p. 5).

A prática do clientelismo, nesses moldes, sustenta e legitima o empresariamento das cidades e, também, mantém as periferias intra e interurbanas em completa carência de serviços básicos. Se as elites são estes clientes dos agentes políticos que ocupam os planos executivos, o Legislativo é o braço do poder político no país, fato que impacta de igual modo o comprometimento dos atores legislativos com a implementação de instrumentos de governabilidade metropolitana.

3 DESAFIOS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO PARA UMA GESTÃO COMPARTILHADA

O desafio central para enfrentar a questão metropolitana brasileira é transformar a metrópole funcional na institucional, pois isto implicará constituir os instrumentos formais para enfrentar os problemas concretos presentes nestes novos territórios.

São as forças políticas responsáveis pela construção do real metropolitano que estabelecem os primeiros obstáculos para a implantação de uma institucionalidade consoante com o território econômico e com o social efetivamente metropolitano. A ampliação das fronteiras econômicas, que de um modo geral incrementa a metropolização, alastra o processo social pelo território das periferias, promovendo ajuntamentos demográficos cujas necessidades transbordam para uma alçada institucional ainda inexistente.

A ausência da repercussão dessas necessidades em alguma instituição constituída impacta as condições de vida da população, cada vez mais assinaladas por carências de serviços urbanos, de educação, de saúde etc.; e, ao mesmo tempo, geradoras de demandas que, segundo Garson (2009, p. 204), "não correspondem aos limites jurisdicionais" a que se referem. Estas novas conformações territoriais são, assim, desprovidas de competências para atender aos próprios pleitos que suscita.

Assim, tal dissociação decorre de uma incompatibilidade crescente entre a "geografia econômica, a geografia social e a geografia institucional". Diante das dificuldades de ajustar a geografia institucional, redesenhando as escalas e competências de governo, o que se daria com a inclusão do ente metropolitano no pacto federativo, a saída seria a urgente elaboração de um sistema de cooperação metropolitana entre os municípios e também entre os atores da economia e da sociedade (Ribeiro, 2007).

A Constituição Federal (CF) de 1988 previu a descentralização e a democratização da gestão metropolitana, diferentemente da forma centralizada como a questão era conduzida anteriormente. Assim, as relações entre os Entes Federativos (União, estados e municípios) devem se constituir neste âmbito para definir e, ao mesmo tempo, enfrentar a problemática metropolitana apontada na seção anterior deste trabalho. Para tratar das questões metropolitanas, é necessário, portanto, a implantação de arranjos institucionais, de articulações internas ao próprio poder público, além de mecanismos de interlocução com os atores sociais, os movimentos populares, as organizações não governamentais (ONGs) e as entidades privadas.

Todavia, apresenta-se nesse ponto um desafio específico que a implementação de processos de governabilidade metropolitana enfrenta, diante do pacto federativo nacional. Quando a Constituição de 1988 transferiu aos estados a prerrogativa de instituir RMs e de coordenar as ações nesta esfera – mas, ao mesmo tempo, reconheceu os municípios como Entes Federados dotados de plena autonomia –, também retirou dos entes estaduais legitimidade para interferir no território constituído pelas municipalidades.

A despeito desse obstáculo, a consolidação de instrumental de governabilidade e governança metropolitanas é necessária, sobretudo, para delinear respostas à questão social engendrada pela dinâmica metropolitana que aprofunda a fragmentação do tecido urbano e faz implodir o tecido social.

Para superar os problemas que a dinâmica metropolitana suscita, a unificação funcional e institucional dos atuais e desconexos territórios metropolitanos seria a principal ação, para superar os impasses da implementação dos instrumentos que garantirão efetividade ao planejamento e à ação cooperada na esfera metropolitana. Há uma histórica ausência de capacidade metropolitana. Quais os obstáculos para que se constitua a governança metropolitana?

Governança metropolitana é a esfera composta por distintas formas de dotar as áreas metropolitanas de "ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos" que as tornem governáveis (Lefèvre, 2005, p. 200 *apud* Garson, 2009, p. 83).

Com esses pressupostos, pode-se caracterizar a questão, balizando-a na discrepância identificada entre a metrópole como território funcional e

a metrópole como território institucional – ou seja, o território enquanto escala de governo. Em termos funcionais a metrópole é um território integrado como escala de produção, distribuição e acumulação de riqueza e de reprodução social. No entanto, enquanto território institucional é fragmentado em termos do papel das instâncias governamentais que devem assegurar – com o mercado – as condições necessárias a que estas duas funções sejam plenamente realizadas. Mas, para que estas funções sejam concretizadas, será necessário redefinir as configurações territoriais dos atuais arranjos metropolitanos em todo o país, sob pena de lhes manter como peças de ficção.

Concomitantemente ao desenvolvimento do conjunto das atividades econômicas e sociais nestas áreas emergiu a necessidade de construir condições para a efetividade da governabilidade metropolitana. Mas não há instrumentos e institucionalidades sistematizados que possibilitem a implementação de uma efetiva governança metropolitana. A novidade neste sentido poderiam ser os parâmetros que o Estatuto da Metrópole – Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004 –, em tramitação no Congresso Nacional, apresenta. Trata-se do conjunto de instrumentos regulatórios para a questão metropolitana no país, regulamentando a ação dos Entes Federados nos territórios em que as funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

> No entanto, o PL não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se entender que nessa matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontem quais são, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O Art. 5º define como de competência da União a elaboração destes estudos, a serem revisados a cada dez anos, sendo que o primeiro deveria ser concluído no prazo de três anos após a promulgação da lei em discussão.
>
> No que concerne à gestão do território, o PL não apresenta instrumento que possa colaborar na superação dos impasses metropolitanos amplamente conhecidos no país. Verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a conceituação de RMs, o governo federal acata a definição feita pelos seus estados-membros, ocasionando dificuldades de adaptação e destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs em função da importância relativa destes territórios no cenário nacional. Há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão integrante destas espacialidades (Ipea, 2011, p. 18-19).

Destaca-se que o federalismo brasileiro, ao qual o trabalho se refere, não foi desenhado para responder à procura do sistema de financiamento das RMs, composto – na maioria dos casos – por políticas de provisão de bens públicos infraestruturais que, além de apresentarem alto impacto orçamentário em longo

prazo de execução, têm altos efeitos de externalidade, favorecendo a todos sem favorecer a ninguém especialmente. Claro que este "favorecer sem favorecer" tem sua origem na posição indefinida da União, que, ao mesmo tempo em que "acata" as definições dos estados-membros, também "não favorece para favorecer". E de fato favorece, por meio das decisões fragmentadas em vários centros de poder.

Os cenários da política metropolitana são marcados por centros de poder político, que se multiplicam e se fragmentam entre governos e no interior destes; há diversificação de tais centros de poder e das escalas de poder de decisão, além de sobreposição destes centros. Qual seria, então, o melhor governo para a metrópole? A questão está aberta; sabe-se apenas que é urgente mudar a ótica da não governabilidade para a governabilidade ideal e, após isto, implementar o possível.

Importante frisar que o pacto federativo brasileiro se realiza nos domínios da histórica conformação política patrimonialista e clientelista do país, que assegura "parcelas aos que têm parcelas", como afirma Oliveira (1999). Juntando a fome com a vontade de comer, este pacto faz, assim, uso digno do tempero, originário da culinária de jurássicos donos de terras e nome –"parcelas aos que têm parcelas" –, no prato que a União ofereceu aos seus centros dispersos de poder para deleitarem-se, a iguaria "não favorecer para favorecer". Resumo do banquete: na falta de uma instituição, institucionaliza-se a anomia.

A possibilidade do estabelecimento de ações cooperadas no âmbito metropolitano viabiliza-se pela identificação de objetivos comuns. Todavia, só existirão objetivos comuns compartilhados por entes municipais distintos se, e somente se, forem sistematizados os problemas a serem enfrentados; distinguindo-se os que não são, daqueles que são, unificados pelo conjunto dos fenômenos metropolitanos que, em geral, englobam a definição do próprio território metropolitano.

Com isso, configura-se o primeiro obstáculo à implementação de governabilidade metropolitana, pois a maioria dos atuais arranjos territoriais metropolitanos (geografia institucional) agrega municípios não integrantes das dinâmicas metropolitanas (geografia funcional). Ou seja, o atual desenho territorial da maioria das institucionalidades metropolitanas inclui municípios que não têm problemas em comum com os que participam da dinâmica metropolitana. Fazer a justaposição dos territórios metropolitanos funcional e institucional, além de definir competências, é um dos mais importantes desafios para a implementação da governabilidade metropolitana. A jurisdição metropolitana deve abarcar todo o território funcional.

Enquanto isso não acontece, os estudos continuarão a apontar para a relação direta entre ocupação anômica dos territórios urbanos e os processos de desintegração social, reforçados pela fragilização da coesão social, mecanismo este que é fator de consolidação de todos os organismos sociais. As relações entre subjetividades clivadas da vida cotidiana, às quais são submetidos grandes

conjuntos da população nas cidades, fragilizam a densidade dos laços que vinculam um indivíduo ou um grupo aos demais.

Tanto entre os indivíduos quanto no conjunto das instituições, são os mesmos mecanismos que segregam e clivam as subjetividades e que isolam e abandonam as pessoas nos mundos precários; estes colocam as cidades em competição para atrair investimentos e negócios – objetivando inserção privilegiada na escala global da economia – e, ainda, cooptam os agentes políticos no sentido de consolidar leis e ações (gestões) comprometidas com a hegemonia do capital, assegurada no receituário neoliberal (Vainer, 2000), no qual as ações do Estado privilegiam os interesses privados em detrimento dos interesses coletivos e públicos.

Enquanto permanecem as dificuldades de ajustar a geografia institucional – redesenhando-se escalas e competências de governo para enfrentar os problemas que a metropolização impõe –, a saída vislumbrada é a execução de um sistema de cooperação entre os atores que operam nesta escala, incluindo-se os da economia e da sociedade civil. O que também apresenta empecilhos frente aos cenários apresentados. Por isto, ganha relevância refletir sobre o capital social e as instituições a partir das formulações conceituais elaboradas por Putnam (2006), o que reafirma a coesão social e a territorial como as condições para a implementação de ação cooperada no planejamento e na gestão metropolitanos.

Reafirma-se que só a partir dessa condição, a cooperação pode ser levada a cabo. É importante explicitar que ambientes urbanos em que não há coesão interna – e que não são integrados sob todos os aspectos – têm sido preteridos, inclusive pelos investimentos. Sobre isto, Ribeiro afirma:

> Estudos mostram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade. As metrópoles devem, portanto, constituir-se em meios sociais capazes de promoverem a inovação, a confiança e a coesão social, tornando-se veículos da junção entre Estado e Nação (Ribeiro, 2008, p. 2).

As informações precedentes apontam alguns desafios oriundos da questão metropolitana nacional: *i)* diminuição das taxas de homicídio por meio da inclusão social; *ii)* estabelecimento de instrumentos de cooperação entre os entes metropolitanos e os atores da sociedade civil; *iii)* diminuição das desigualdades intra-regionais por meio da criação de instâncias de cooperação; *iv)* supressão do patrimonialismo e do clientelismo por intermédio da criação de instituições públicas de caráter metropolitano; *v)* inclusão do ente metropolitano no pacto federativo; e *vi)* formatação de políticas metropolitanas a partir da identificação de objetivos comuns entre os governos locais.

4 ASPECTOS RELEVANTES QUE JUSTIFICAM A INSTITUCIONALIDADE METROPOLITANA

Nesta última seção do estudo, são retomados alguns elementos estruturantes da discussão para demonstrar a relevância da gestão metropolitana, adotando-se como principal desafio a unificação do território funcional com o território institucional da metrópole. Diante da problemática exposta, evidencia-se que tal unificação se apresenta como a principal articulação para equacionar a questão social presente nos aglomerados metropolitanos, esfera em que as partes devem evidenciar-se e na qual deve acontecer a negociação dos passivos da dinâmica metropolitana, com base nos ativos que esta também produz.

As questões apontadas na caracterização do fenômeno metropolitano produzem desafios que somente poderão ser respondidos por meio de institucionalidade permanente, mas adequada à dinâmica funcional das regiões, justapondo a linha da norma aos novos arranjos espaciais que ainda não são compreendidos em nenhuma das leis atuais, sejam estas municipais ou estaduais, nem sequer nas configurações expressas nas RMs oficiais. Ainda que a ausência de institucionalidade, ou anomia, possa ser inscrita em marcos legais, o principal objetivo deste trabalho é pensar a existência concreta de uma dinâmica metropolitana que possa mobilizar ações sociais, para definir as medidas e os parâmetros institucionais que os regulamentem.

Justificar a institucionalidade metropolitana enquanto jurisdição para a dinâmica do território funcional significa, objetivamente, algo mais que aceitar serenamente a aplicação do PL nº 3.460/2004, o Estatuto da Metrópole. Agrega-se a esta a necessidade de definir critérios para inserir no arranjo institucional aquela territorialidade espacial e existencialmente fragmentada. Com efeito, segundo o PL, mais especificamente no Artigo 6º, define-se a RM como uma unidade regional urbana; entre as demais unidades, constam a aglomeração urbana, a microrregião e a Ride, esta última com poderes de fazer composições com as outras três unidades regionais. Um simples exercício de justaposição destas quatro unidades regionais urbanas – institucionalizadas no PL – sobre as seis categorias funcionais comentadas no começo deste trabalho constitui-se, contudo, em tarefa complexa, diante da prática predominante de gerência corporativista na distribuição dos recursos, destinados por lei a estas unidades. A complexidade é derivada, entre outros fatores, de limitações impostas por termos inocentes, como os presentes no parágrafo único do inciso V do Artigo 7º: "compatibilizar, no que couber" (Brasil, 2004, Artigo 7º).

O "compatível", sendo a qualidade do que pode existir conjuntamente, deveria ser adjetivo inconteste – sobretudo quando figura entre as regras de convenção –, mas não se revela tão despretensioso assim. Note-se: os municípios integrantes das unidades regionais urbanas devem "compatibilizar no que couber"

seus projetos e suas diretrizes às metas, às diretrizes e aos objetivos "estabelecidos em planos e programas federais e estaduais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (Brasil, 2004, Artigo 7º). No entanto, observando-se as diretrizes gerais, entende-se que o "compatibilizar" quer dizer "tornar compatível" para poder "integrar" todos os planos em uma só "complementaridade", no sentido do consenso. Ou seja, a compatibilidade significa ausência de contradição como condição de validade, sentido este que lança os pesquisadores sobre os exercícios de lógica do *organon* aristotélico. Sim, neste sentido, é necessário compatibilizar, se ainda não é compatível, primeiro o ideal neoliberal máximo, explícito no inciso IV do Artigo 8º: a "competitividade entre regiões nacionais e internacionais" (*op. cit.*); e, depois, as próprias diretrizes gerais da política nacional de planejamento regional urbano, que acaba de entregar, por meio do PL, às unidades regionais urbanas todos os poderes para a "adoção de medidas que objetivem ações" (*op. cit.*) neste âmbito. Enfim, o código diz: se não houver contradição, poderá haver validação "no que couber" – ou seja, em que for oportuna a validação. Quem decidirá ou não a validação é a livre concorrência entre metrópoles, e isto equivale a dizer que o estatuto determina: "chora menos quem pode mais".

O fato é que, para além da análise semiótica dos termos da lei, um serviço ainda a ser implementado deveria ser o de medir o real aspecto das "medidas" adotadas nas diversas unidades regionais, para verificar até que ponto estas serão induzidas a reprogramar seus planos diretores e seus planejamentos territoriais regionais urbanos em função da compatibilização com o Estatuto da Metrópole; e conferir a verdadeira extensão do impacto que este exerce sobre a cultura urbana, e sobre as subjetividades constituintes do capital social das metrópoles.

Até mesmo correndo o risco de antecipação precipitada, é possível, desde já, ver que os resultados de um estudo dessa natureza conduziriam ao aspecto dessas "medidas" adotadas pela prática política atual: estas devem ter "os olhos" voltados para o consenso do mercado globalizado, "o nariz" apoiado sobre a universal constituição neoliberal e "o umbigo" enfeitado com o *piercing* do assistencialismo social. É deste modo que muitos dos "avanços" conquistados por meio das políticas de distribuição de renda no país podem estar se perdendo na reprodução das desigualdades, nas condições de habitação e nas oportunidades de educação e trabalho.

Não se pode esquecer que a política moderna é considerada, pelos vitoriosos da globalização, como a "sabedoria consensual" – nas palavras de Rancière (1996, p. 408) –, a qual foi engendrada pela necessidade de combater o método comunista: "a antiga forma de política, a do conflito", forma esta que, segundo eles, "caducou". Esta sabedoria aparece "como uma tese sobre a evolução do

político" e é ilustrada, em seu enunciado cotidiano, pela sua "forma moderna" da política, que "é a do concerto, para lidar entre parceiros responsáveis, com os dados objetivos da situação que se impõe a todos" (Rancière, 1996, p. 378). É inegável que existe alguma coisa de *zen* nesta prática da política, tal é a beleza da sua filosofia de base. No entanto, pode-se oferecer qualquer denominação a esta beleza ritualística da sabedoria consensual, menos a de política, nome este que deve ser reservado ao

> conjunto das atividades que vêm perturbar a ordem da polícia pela inscrição de uma pressuposição que lhe é inteiramente heterogênea. Essa pressuposição é a igualdade de qualquer ser falante com qualquer outro ser falante. Essa igualdade (...) não se inscreve diretamente na ordem social. Manifesta-se apenas pelo dissenso, no sentido mais originário de termo: uma perturbação no sensível, uma modificação singular do que é visível, dizível, contável (Rancière, 1996, p. 372).

Essa definição da política é singular, pois afirma que há uma "ordem de polícia" a ser perturbada, mas tudo se esclarece quando se entende o que o autor quer dizer por "polícia", nome dado por ele a o que se denomina ordinariamente de política: "o conjunto de processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes e a gestão das populações, a distribuição dos lugares e das funções e o sistema de legitimação dessa distribuição" (Rancière, 1996, p. 372).

Tal distinção filosófica entre as duas faces da política, no sentido mais comum, tem importância norteadora para a resolução das questões que envolvem a institucionalidade metropolitana e, mais especificamente, o estabelecimento de uma efetiva governança na parte ejetada dos territórios de gestão neocorporativista. Sem jamais perder de vista os dados que apresentam a relação direta entre a integração metropolitana e as altas taxas de homicídio – e nem deixar de considerar o fato de o controle das ações do poder público estar em mãos concessionárias e concessoras –, passar-se-á a tomar ciência de como desencadear a necessidade da ação social em favor da institucionalidade da parte anômica ejetada no processo produtivo do capitalismo.

O ponto de vista da autora deste estudo abarca não a cristalização do consenso – ou a "pressuposição de uma objetivação total dos dados presentes e dos papeis a distribuir" –, mas, sim, o dissenso ou o "conflito sobre a própria configuração do sensível" que não pode, porém, ser confundido com a mera "oposição entre um governo e pessoas que o contestam" (Rancière, 1996, p. 373). Se se optar pela segunda, é que a primeira visão, a do consenso, corresponde à política neocorporativa que "suprime todo cômputo dos não contados, toda parte dos sem-parte", e visa transformar os litígios políticos em tantos problemas circunscritos às condições de objetivação que vão "determinar a margem de escolha que comportam, os saberes requeridos e os parceiros que devem ser reunidos para a

sua solução. Disso, supõe-se decorrer a composição dos interesses e das opiniões no sentido da solução mais razoável" (*op. cit.*, p. 379). Portanto, a solução "mais razoável" é descobrir, no próprio corpo social e político, institucional e funcional, como fazer emergir o movimento necessário para a geração de dinâmicas de cooperação para a implementação da governabilidade permanente, e flexível, de áreas fragmentadas socioespacialmente. No entanto, ao se falar de institucionalidade metropolitana, cabe observar que objetiva este trabalho a ruptura com a tradição de desenvolvimento descontrolado e anômico do tecido urbano periférico. Esta é a razão da adoção deste motor político dos segmentos populares, de trabalhadores, o dissenso, para instigar uma ação social pela democratização da "configuração do mundo sensível" urbano: "O dissenso tem assim por objeto o que chamo de recorte do sensível, a distribuição dos espaços privados e públicos, dos assuntos de que neles se trata ou não, e dos atores que têm ou não motivos de estar aí para deles se ocupar" (Rancière, 1996, p. 273).

Assim, a construção da governabilidade metropolitana implica mudanças de forte conteúdo político e, por isto, demanda intenso envolvimento dos atores interessados em acompanhar ativamente as decisões sobre os "recortes do sensível" urbano, visando interferir decisivamente na "distribuição dos espaços" para não permitir a ocupação injusta e anômica destes. Uma ação social desta envergadura deve ser capaz de mobilizar as forças voltadas à inclusão daqueles atores historicamente excluídos, para se contrapor ao clientelismo político tão praticado na história da governabilidade do país. Porém, tal mobilização só poderá ser engendrada sob a condição de não reduzir o dissenso – o que "dá ensejo a situações de conflito ordenadas e a situações de discussão e de argumentação" – ao consenso – que esvazia o próprio conflito –, encarando-o como "confrontação de parceiros já constituídos sobre a aplicação de uma regra geral a um caso particular" (Rancière, 1996, p. 374). O fato é que não existem "regras gerais" que possam se encarregar da multiplicidade de problemas enfrentados por estas RMs nas quais a anomia é a governanta. Outro fato, mais preocupante que o anterior, é a não existência, por parte dos adeptos da sabedoria consensual, da predisposição a discutir com aquela classe que ainda precisa "provar que há algo a argumentar, um objeto, parceiros, um mundo que os contém" (*op. cit.*, p. 374). Esta é a primeira questão, portanto, a ser enfrentada pelos protagonistas de uma luta em vias de ser construída e praticada, com a intenção de tornar explícito o novo mundo litigioso que a elite insiste em não querer enxergar; tornar visível, dizível e contável o que o poder não vê, não diz e não leva em conta em suas políticas neocorporativistas. O encontro com o foco deste estudo, neste sentido, implica denunciar e condenar a violência simbólica representada por esta indiferença do poder em relação ao objeto que se deve conduzir à discussão pública.

Ainda que não se tenha alardeado sobre isso antes, essa violência simbólica da negação do objeto do dissenso é parte integrante dos mecanismos de segregação e clivagem das subjetividades, sobre os quais se falou na segunda seção

deste trabalho e por meio dos quais a violência urbana é montada e detonada. Observa-se, assim, como tais mecanismos anulam a possibilidade da formação do sujeito político nos espaços urbanos ejetados do sistema cristalizado da política, que Rancière (1996) denomina de polícia; e nota-se também quais são os motivos para esta anulação sistemática: trata-se de eliminar "o cômputo litigioso dos não contados". Afinal, o neocorporativismo não nega suas origens (o século XIX saudosista das corporações romanas e medievais). Ainda hoje, considera a luta de classes uma ação desagregadora, que deve ser destruída por meio da conciliação dos interesses conflitantes criados pelo capitalismo. Se o antigo corporativismo serviu, na prática, para desmantelar o pluralismo sindical – acusado de promover atividades antissociais – e para instituir o "sindicato" enquanto apêndice do Estado (funcionando tão somente como instrumento de conciliação e paz social), o neocorporativismo completa o trabalho, impedindo a emergência de qualquer potencial novo sujeito político – logo, de qualquer não classe que tenha pretensões de tornar-se classe organizada com reivindicações inoportunas.

Por meio dessa coerção, ele realiza a "supressão da política", atrelando a si o poder do Estado, o qual perde, na prática, seu poder de autoridade estatal para transferi-lo à "iniciativa dos atores sociais"; ou seja, faz o Estado renunciar às suas prerrogativas "para deixar que se opere no núcleo da sociedade a adaptação ótima dos interesses e dos direitos" (Rancière, 1996, p. 380). A grande falha do neocorporativismo é não aceitar que:

> quando se quer suprimir o povo dissensual da política pela população consensualmente gerida, vê-se aparecer em seu lugar um outro povo, mais antigo, mais intratável, o povo da etnia que se declara incompatível com a etnia vizinha. Quando se quer substituir a condução política dos litígios pelo tratamento gestionário dos problemas, vê-se reaparecer o conflito sob uma forma mais radical, como impossibilidade de coexistir, como puro ódio do outro (Rancière, 1996, p. 380).

E, por essa razão, se está em contato com a pior forma de violência, aquela que faz das metrópoles brasileiras uma terra de ninguém, o território da anomia e da fragmentação existencial, em que a convivência com "o ódio racista ou xenófobo que visa ao outro como tal" (Rancière, 1996, p. 380) se tem tornado cada vez mais frequente e banal, sem contar outras ações gratuitamente odiosas.

Em suma, a falta de institucionalidade para a escala metropolitana é diretamente responsável pela excessiva incidência da violência nestas áreas; mas as soluções para a anomia destas regiões não virão da sabedoria consensual, pois esta é a "mãe coruja" desta anomalia. Se, da parte da autora deste trabalho, entende-se que somente ações cooperadas têm o poder de combater o desenvolvimento anômico das aglomerações urbanas, sabe-se também com quais atores não se pode contar nesta ação social: com os donos das práticas autárquicas de gerência pública e seus instrumentos de coerção do dissenso ou de sua reabsorção em consenso. Torna-se

imperativo, assim, convocar para esta ação social em regiões anômicas das grandes metrópoles os sujeitos ainda não identificados com tal combate político; é neste ponto que a questão metropolitana sai de um campo já explorado e cai no plano ainda incipiente de base. Entretanto, não há somente nuvens nebulosas neste começo, uma vez que os potenciais sujeitos políticos deverão "erguer-se das cinzas", assim que os problemas sejam devidamente determinados e colocados – pela "luz" da racionalidade política – para a recomposição das subjetividades clivadas.

Sabe-se o quanto a crise dessa racionalidade política se tem perseverado em nome dos interesses da alta classe média, por meio de especulações imobiliárias e redes concessionárias de serviços urbanos; no entanto, urge recuperar a política para sua razão de colocar em debate o dissenso. Assim como a metrópole é diversificada, a política também é o encontro de múltiplas tendências. Por isto, as áreas metropolitanas constituem-se como o lócus privilegiado nas quais se entrecruzam todos os tipos de induções às ações de cooperação, tanto para o desenvolvimento quanto para o travamento social.

> Metrópoles, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas representam a concentração dos principais problemas sociais, econômicos e ambientais brasileiros. De igual forma constituem uma pujante concentração de forças sociais, de agentes inovadores, de reinvenção política, cultural e social, de oportunidades e possibilidades, bem como *locus* principal de enfrentamento entre os distintos projetos político-econômico-sociais em disputa pela hegemonia nos diversos níveis do aparelho do Estado e da formação social brasileira (Soares, 2005, p. 5).

Assim, para quem não se contenta em simplesmente identificar-se com a ambiguidade do ambiente metropolitano brasileiro e as decisões impostas pelo poder da economia global, vale a pena procurar – entre os escombros do medíocre desenvolvimento social das áreas ejetadas e fragmentadas das periferias – aquelas subjetividades sobreviventes, com as quais a ação social pode ser efetivada. Sim, a partir disto será possível pensar em novos modos de produção de vida material e espiritual para todos os cidadãos, elevando-os a protagonistas do processo geral de sua vida e do meio social em que vivem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA AÇÕES INICIAIS

Um perigo constante, diante das relações insensíveis de grupos sociais entre si, movidas pelo interesse de "morder" a melhor parte na distribuição da "pizza" dos lugares e das funções e pela desesperada corrida para garantir seu pedaço e legitimar a distribuição: tal perigo mora entre a distribuidora e a pizzaria, mas quem se arrisca neste não é nem o *pizzaiolo*, nem o distribuidor, é o intrépido *motoboy*. O risco de tornar-se também insensível é grande nestas circunstâncias; por isto, há de se buscar alguma ética enquanto indivíduos sensíveis e racionais que travam suas lutas políticas no campo do dissenso democrático.

Nesses momentos, autores como Putnam (2006) – portadores de algo mais que a pesada reflexão –, inflamadores das paixões associativas de participação política, impulsionam seus estudiosos em direção à cultura cívica pelo elementar exercício da "confiança social" nos "contextos modernos e complexos", na confiança de que se visualizarão "estoques de capital social" nos territórios onde os "círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados índices de reciprocidade" (Putnam, 2006, p. 186), diminuindo as incertezas. Capital social, neste contexto, são "as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (*op. cit.*, p. 177). Para este autor, "as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica" são fundamentais à inserção de atos e comportamentos funcionais do indivíduo no interior de sistemas de institucionalidade, promovendo ações sociais ao justapor as territorialidades funcional e institucional. O certo é que as regras de reciprocidade geralmente conduzem os recíprocos, apaixonadamente, para o campo da mobilização coletiva, em prol dos interesses dos agregados, o que nem sempre se configura em ação social; mas quando os interesses se voltam aos da sociedade como um todo, a mobilização coletiva é dita ação ou fato social, o qual, muitas vezes, é resultado da luta pela institucionalidade da própria mobilização coletiva. A natureza da vida cívica, para Putnam (2006), é a comunidade cívica na qual a confiança e a colaboração compõem a estrutura social; as relações políticas são igualitárias e ocorrem em contexto no qual os cidadãos atuantes são imbuídos de espírito público.

Nesse tópico, Rancière (1996) parece de pleno acordo, quando recorda que a democracia é o poder do povo, do *demos.* Ele demonstra que "*demos* em Atenas, é constituído primeiramente pelos pobres" ou, mais rigorosamente, "as pessoas reles, as que não possuem nada, nenhum título para governar, nenhum título de valor, a não ser o fato de terem nascido ali, e não alhures" (*op. cit.*, p. 370). Ou seja, são os nascidos na cidade de Atenas, os cidadãos, as referências para o significado de *demos*; por isto, no fundo interpretativo da palavra *democracia*, pode-se ler: "governam, especificamente os que não têm nenhum título para governar" (*op. cit.*, p. 370). É assim que Rancière (1996) se aproxima de Putnam (2006), ao afirmar: "a reciprocidade cívica das posições de governante e de governado só é pensável como consequência desta ruptura radical de toda lógica da dominação legitima" (*op. cit.*, p. 370). E, no entanto, quando se analisam os dados da atualidade metropolitana brasileira, além das tendências problemáticas apontadas para todos os lados, partindo-se de múltiplos centros nos devires da urbanização anômica – e, ainda, quando se observam os interesses do capital neocorporativo coordenarem a reprodução indefinida da desorganização social, consequentemente, da fragmentação das subjetividades e da violência brutal –, logo se pergunta: quais os impactos que estes fatos acarretam sobre o capital social das territorialidades espacial e existencialmente ejetadas do capitalismo? No mais das vezes, este

capital social é utilizado estatisticamente para estabelecer, de acordo com sua maior ou menor presença, correlações entre questões sociais; as quais, quando advindas dos formuladores de políticas públicas, facilitam a interpretação de problemas complexos, como a criminalidade, as crises higiênicas, a pobreza e o desemprego; e pelas quais se chega à conclusão de que estes problemas são o reflexo da distribuição desigual de capital social, podendo, assim, servir de base para argumentos, a favor ou contra, na disputa por recursos urbanos.

Para atingir esse objetivo, porém, de enfrentar os problemas enumerados neste estudo, não se pode restringir-se à definição de "capital social" enquanto "característica da organização social" (Putnam, 2006), mas, antes, este depende da constituição do sujeito ético e moral, por intermédio do qual o capital social é formado, por meio de produção de subjetividades, como os "agenciamentos de enunciação" criadores de "instâncias locais de subjetivação coletiva" capazes de "recompor a corporeidade existencial" (*op. cit.*). Se as técnicas do poder moderno são totalizantes e abarcam os procedimentos de um governo por individuação ou normalização, o indivíduo "bom-moço" – condicionado e regido pela moral capitalista – tende a tornar-se "assujeitado", cedendo aos mecanismos de clivagem e fragmentação da *intentio* e autoaniquilando esta parte do capital social.

Para a função de aferimento e distribuição desse capital social assim definido, os meios de produção das subjetividades – sobretudo, os "agenciamentos maquínicos" – do capitalismo apresentam um "conjunto funcional" que associa a máquina ao homem, formado pelos componentes materiais e energéticos, pelos componentes semióticos – como os cálculos e os algoritmos –, pelos componentes sociais de organização e distribuição do trabalho e dos espaços, pelos componentes de fluxos e intensidades do corpo humano, pelos componentes de informações e representações mentais, pelos componentes das "máquinas desejantes" e pelas "máquinas abstratas" que instauram transversalmente todos os demais componentes.

A consistência formal de todos os componentes deverá ser capaz de indicar, com relativa precisão, se a região analisada apresenta ótima, média ou baixa proporção de capital social. A aparente abstração complicada da definição múltipla deste conjunto funcional será desfeita quando este puder passar por instrumentos capazes de interpretar os tais componentes, os quais, neste ponto, podem ser encarados não mais como um conceito de Guattari (1992), mas, antes, como níveis maquínicos computáveis pela maior ou menor ocorrência entre os agenciamentos sociais de determinada territorialidade metropolitana, seja espacial ou existência, seja ecológica ou etológica, seja material ou intensiva.

Que essas considerações finais para ações iniciais signifiquem o seguinte: ter, por fim, ações no sentido de tornar imperativa a necessidade de planejamento, informações e instrumentos que consolidem a governabilidade da metrópole por meio de ações sociais voltadas à ruptura com a velha política neocorporativista, pa-

trimonialista e clientelista, o que é exequível pela via do transversalismo embasado em várias ciências humanas convocadas por Durkheim (Rodrigues, 1988) para a luta pela regulamentação da solidariedade. Entre estas, as que ainda sofrem com o "estado de anomia" na "divisão do trabalho" interpretativo dos fenômenos sociais, diante da imperiosa necessidade de colocar a política urbana e no seu bojo, a metropolitana, na agenda política brasileira.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. T.; FIGUEIREDO, F. O. V. Vulnerabilidade social e criminalidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005. Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte: GT Cidades: transformações, governança e participação, 31 maio-3 jun. 2005.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO. S.; RIBEIRO, L. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Cultura política, cidadania e voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BRANDÃO, C. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.460, de 5 de maio de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; EDUSP, 2000.

CANO, I. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs**. São Paulo: Editora 34, 1997. v. 4.

DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. *In*: _____. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

_____. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Nacional, 1990.

_____. **Educação e sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

FNEM – FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS; EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Brasil**: regiões metropolitanas. 2012. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/index.asp>. Acesso em: 12 jul. 2012.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GUATTARI, F. **Caosmose**: um novo paradigma estético. São Paulo: Editora 34, 1992.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicados do Ipea**: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. Brasília: Ipea, 13 out. 2011. n. 116.

MARICATO, E. Metrópoles desgovernadas. **EcoDebate**, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília: Fase/Ipardes/Observatório das Metrópoles, 2005a. 118 p.

_____. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: relatório da atividade 2: tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Brasília: Observatório das Metrópoles, 2005b. 60 p. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf>.

_____. **Relatório CNPq/Institutos do Milênio**: arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Brasília: Observatório das Metrópoles, 2009a. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>.

_____. Relatório de atividades: Núcleo São Paulo. *In*: _____. **Relatório final de pesquisa**: Institutos do Milênio – Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2009b. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_RMSP.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2012.

_____. *In*: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/INCT/CNPq, 2011.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA F.; PAOLI, M. C. **Os sentidos**

da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global. Petrópolis; Brasília: Vozes; NEDIC, 1999.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RANCIÈRE, J. O dissenso. *In*: NOVAES, A. (Org.). **A crise da razão**. São Paulo; Brasília; Rio de Janeiro: Cia das Letras; MC; Funarte, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q. Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Segregação residencial e políticas públicas**: análise do espaço social da cidade na gestão do território. Brasília: Opas, 2003.

_____. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

_____. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

_____. **Os desafios metropolitanos e o desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/lcqr_03_12_08.pdf>.

_____. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/Vol1_hierarquizacao_identificacao_espacos_urbanos.pdf>.

_____. **As metrópoles brasileiras no milênio**: resultados de um programa de pesquisa. São Paulo: Letra Capital, 2012.

RODRIGUES, A. L. **A pobreza mora ao lado**: segregação socioespacial na RMM. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, J. A. (Org.). **Durkheim**: sociologia. São Paulo: Ática, 1988.

SHAW, C.; MCKAY, H. D. **Juvenile delinquency and urban areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

SOARES, P. R. R. Novos recortes do território: aglomerações urbanas e desenvolvimento local e regional. *In*: PRIMEIRAS JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 3-6 out. 2005. Porto Alegre: FEE, 2005. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-02.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, N. R. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos metrópole**,

São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul./dez. 2009.

DELEUZE, G. **Lógica do sentido**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília: Ipea, 2002.

LEFÈVRE, C. **Paris et les grandes agglomérations occidentales**: comparaison des modèles de gouvernance – Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto. Paris, 2004. Disponível em: <http://www.paris.fr/accueil/Portal.lut?page_id=8684&document_type_id=4&document_id=54856&portlet_id=20594&multileveldocument_sheet_id=10203>.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

SILVA, L. A. M. **Sociabilidade violenta**: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

CAPÍTULO 3

POR QUE AS REGIÕES METROPOLITANAS CONTINUAM TÃO INGOVERNÁVEIS? PROBLEMATIZANDO A REESTRUTURAÇÃO E O REESCALONAMENTO DO ESTADO SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA EM ESPAÇOS METROPOLITANOS

Jeroen Klink

1 INTRODUÇÃO

Após um longo período de silêncio, o debate sobre a *governança* das áreas metropolitanas está de volta à agenda política e acadêmica, tanto no Brasil quanto no cenário internacional. De forma geral, a literatura hegemônica sobre o tema depara-se com dois paradoxos. O primeiro, mais conhecido, refere-se à concentração pelas metrópoles de parcela importante da riqueza e do déficit social do país, enquanto lhes faltam arranjos institucionais e um sistema de planejamento adequado para nortear uma trajetória rumo à sustentabilidade socioambiental.

O debate brasileiro sobre a governança metropolitana após 1990 é emblemático ao tratar desse paradoxo. Em grandes linhas, assinala que, após o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário, que caracterizava o Regime Militar, emergiu um vazio institucional. Isto ocorreu porque, no bojo da redemocratização e da descentralização, os novos atores, principalmente os prefeitos eleitos e os movimentos sociais, não pautaram uma agenda metropolitana. No debate sobre a governança, a região metropolitana ficou "órfã" no pacto federativo brasileiro. Sua trajetória é caracterizada pela proliferação de arranjos como os consórcios setoriais – particularmente em áreas temáticas como a saúde –, pelo esvaziamento ou extinção das autarquias estaduais, criadas nos anos 1970, e pela ocorrência de raríssimas inovações – entre elas, o sistema de governança regional participativa no ABC Paulista, na Grande São Paulo.

No que se refere especificamente ao quadro brasileiro, na última década, evidenciou-se um segundo paradoxo, em um cenário de pleno crescimento econômico, ancorado em uma retomada da intervenção do Estado no planejamento e na gestão de cidades e regiões. Esta nova fase refletiu-se na ampliação dos macrofinanciamentos – via programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) – e no fortalecimento institucional. Construiu-se novo arcabouço jurídico para nortear a área de desenvolvimento

urbano-regional – a qual inclui, por exemplo, o setor de tratamento de resíduos sólidos e o de saneamento básico –, bem como institucionalizar os mecanismos de participação.

As áreas metropolitanas foram também beneficiadas por essa retomada do planejamento. A nova Lei Federal dos Consórcios Públicos reforçou a estrutura jurídica destas entidades. A injeção de volumosos recursos financeiros pela União para infraestrutura urbana e moradia privilegiou grandes cidades e áreas metropolitanas. O governo federal reforçou as estruturas de gestão interfederativa, o que resultou em iniciativas como o Comitê Gestor do PAC e o Comitê de Assuntos Federativos, ambos estruturados para melhorar o diálogo e a coordenação entre os Entes Federativos em torno da implementação de projetos e programas de interesse comum.

Ao mesmo tempo, após um silêncio de quase duas décadas, vários estados também retomaram a agenda metropolitana. Desde meados da década de 2000, Minas Gerais desencadeou a discussão sobre o novo desenho institucional da região de Belo Horizonte, o que resultou na criação de um conselho deliberativo, uma assembleia e uma agência metropolitana, e na aprovação, em 2011, de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) participativo. São Paulo formalizou por lei, em junho de 2011, a reorganização de sua Região Metropolitana, assim como criou, em janeiro de 2012, a nova Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte. Impulsionado pelo dinamismo dos investimentos públicos e privados e dos grandes eventos esportivos – principalmente a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016 –, mas também pelo agravamento dos problemas de desarticulação setorial, o Rio de Janeiro criou um Comitê Interno para Assuntos Metropolitanos. Este órgão prepara proposta para um novo desenho institucional a ser discutido com a sociedade regional e os prefeitos vencedores das eleições municipais de 2012.

Entretanto, e daí o segundo paradoxo, esse ambiente macroinstitucional e político, já rotulado como o *social-desenvolvimentismo* (Oliva, 2010), não desencadeou uma agenda mais consistente para a governança metropolitana.

A maioria das áreas metropolitanas continua marcada por desconexões e contradições nas diversas políticas públicas que produzem ou reproduzem o espaço urbano-regional, bem como pelo dinamismo econômico, acompanhado por grandes disparidades socioespaciais e de acesso aos serviços urbanos e ambientais.

Neste capítulo, argumenta-se que os desafios que cercam a *governança metropolitana* devem ser analisados a partir de uma leitura geográfica e histórica. Devem-se privilegiar as transformações e permanências quanto à organização e à atuação ou omissão do Estado desenvolvimentista na produção e reprodução do espaço urbano-regional, assim como as suas confluências com a construção contestada da própria escala metropolitana.

Particularmente, diferentemente do fordismo espacial que vigorava nos países centrais, no Brasil ocorreram transformações na atuação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano desde suas formas tecnoburocratas centralizadas e homogeneizadas, no período 1964-1985, o seu reescalonamento e desestruturação, nos anos 1990, e sua reemergência, a partir da década de 2000. Entretanto, argumenta-se aqui que, apesar das transformações verificadas, este Estado sempre privilegiou o crescimento econômico seletivo em alguns espaços-polo, sem que isto gerasse muita irradiação nos espaços periféricos. Relegou, assim, para segundo plano, a agenda de redistribuição e coesão espacial, associada ao direito à cidade na metrópole, agravando um quadro de "metropolização *ex-post*", marcado pelas contradições socioespaciais e ambientais que vinham se acumulando, desde os anos 1930, com o crescimento das grandes cidades brasileiras.

Além disso, o debate sobre a governança metropolitana caiu em uma armadilha epistemológica ao assumir, *a priori*, a escala regional-metropolitana como algo inerente para nortear o planejamento e a gestão dos serviços de interesse comum na metrópole. De acordo com este ponto de partida, a evidente fragilidade do arranjo escalar regional-metropolitano nas principais metrópoles brasileiras gera um impasse, e torna necessário justificar, na maioria das vezes por meio de estudos empíricos detalhados, os motivos subjacentes ao descompasso entre o arranjo escalar *projetado* e a trajetória metropolitana efetivamente *herdada e construída* em um processo político, socioeconômico e ideológico. A partir da inversão desta perspectiva, supondo-se que não há nada inerente à escala regional-metropolitana, que é permanentemente construída, desarticulada e recriada pelos agentes sociais em função dos seus projetos políticos, apresenta-se aqui a hipótese teórica da *escala metropolitana contestada* para avançar na explicação deste impasse no debate sobre a governança colaborativa (Vainer, 2002; Brown e Purcell, 2004).

Após esta introdução, este capítulo se organiza em quatro seções. Na primeira, com base nas tendências dos países centrais, sintetiza-se a reflexão teórica acerca das transformações que ocorrem, após os anos 1970, na forma de organização e intervenção do Estado no espaço urbano e regional – os chamados regimes espaciais. Apresenta-se um resumo do debate sobre a natureza das escalas no atual estágio do capitalismo mundial. Esta seção apresenta um primeiro ponto de partida para avançar na discussão sobre a governança metropolitana.

Na seção seguinte, adapta-se esse referencial para sintetizar a trajetória metropolitana brasileira a partir dos anos 1970 e diferenciá-la em relação à evolução geográfica e histórica no contexto dos países da Europa e dos Estados Unidos.

Na quarta seção, ilustra-se a potencialidade de uma perspectiva *escalar* proporcionar uma compreensão teórica mais aprimorada acerca dos impasses que

cercam a governança regional-metropolitana. Usam-se três exemplos – o Estatuto da Metrópole; a governança das águas; e as novas institucionalidades – que, de certa forma, são emblemáticos para o debate contemporâneo sobre o tema no cenário brasileiro.

Na conclusão, apresentam-se algumas considerações para a agenda de pesquisa sobre a governança metropolitana, bem como para o debate sobre a nova *práxis* transformadora nestes territórios no Brasil.

2 O DEBATE SOBRE ESCALAS E REGIMES DE ORGANIZAÇÃO E ATUAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO

Presencia-se, principalmente a partir dos anos 1970, uma proliferação de debates sobre os entrelaçamentos das dinâmicas urbano-metropolitanas, da organização e da intervenção territorial do Estado, nas múltiplas escalas, e da reestruturação da economia mundial. Em sua contribuição pioneira, inspirada pelo materialismo histórico e geográfico, Harvey (1989) analisou as relações imbricadas entre as transformações do capitalismo mundial no período posterior a 1970 e as mudanças no regime de atuação do Estado sobre o espaço. Segundo Harvey, o modo de atuação passou de *gerenciamento* para *empresariamento urbano*. No primeiro, os governos municipais limitavam-se à gestão burocrática de um conjunto predefinido de serviços urbanos, enraizado em um sistema relativamente rígido de planejamento e zoneamento compreensivos. O segundo caracterizava-se por um estilo empreendedor de governança, em um cenário mundial de turbulências e incertezas, que fazia que os governos locais assumissem mais riscos, calculados, e adotassem uma postura gerencial de flexibilidade, em busca de inserção urbana na economia mundial. Lançavam mão de projetos estratégicos de revitalização urbano-regional – selecionando, para este objetivo, corredores industriais, áreas centrais e portuárias abandonadas, rios poluídos etc. –, articulados e implementados no âmbito de coalizões locais compostas por agentes da sociedade civil e do empresariado.

Influenciado pela teoria da regulação (Boyer, 1990) e pelo materialismo histórico e geográfico de Lefebvre e Harvey, Brenner (2004) procurou ampliar as bases do trabalho deste último sobre o empresariamento urbano.[1] Brenner enraizou sua reflexão sobre reestruturação produtiva e territorial na Europa e nos Estados Unidos em uma análise sobre a transformação do que chamou de regimes de organização e intervenção territorial do Estado. Em um determinado regime, os projetos correspondem à organização administrativa interna das políticas públicas territoriais; as estratégias, às intervenções efetivas do Estado – nas múltiplas escalas – na produção do espaço, especialmente mediante programas de investimento e

1. Na visão de Brand (2008, p.14), os trabalhos de autores como Brenner situam-se "na escola de 'desenvolvimento geográfico desigual', que se inspira no materialismo histórico-geográfico de Harvey (1985) e Smith (2002) e nas análises espaciais de processos de acumulação pós-fordista".

modelos de regulação. Uma de suas teses mais conhecidas foi que, a partir dos anos de 1970, o chamado regime keynesiano de organização e intervenção do Estado na produção do espaço, composto por projetos e estratégias, evoluiu para um regime estatal-espacial competitivo e reescalonado. Os projetos e as estratégias do keynesianismo espacial concentraram-se nos objetivos de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura, e na manutenção da coesão territorial na escala nacional, coordenados pelo Estado-nação mediante intervenções e instituições relativamente homogêneas e centralizadas. O regime reescalonado e competitivo, no entanto, representava uma mudança para arranjos institucionais descentralizados, baseados em componentes adaptados, com um papel proeminente das estratégias e intervenções territoriais em prol da competitividade urbano-regional.

Brenner, embora reconheça uma proeminência crescente das escalas subnacional e supranacional, não descartou a função do Estado-nação. Na visão dele, na escala nacional, o Estado continuou moldando as estratégias regulatórias, financeiras e territoriais que influíram sobre a produção do espaço urbano. Ainda de acordo com este autor, o regime competitivo e reescalonado aumentou as instabilidades e disparidades inter-regionais nas economias nacionais e na economia espacial europeia, particularmente por meio do crescimento do empreendedorismo competitivo em nível local e metropolitano.

A reflexão sobre regimes espaciais também influenciou o debate sobre a governança metropolitana, principalmente na Europa e nos Estados Unidos (Brenner, 2003). Cabe destacar três elementos relacionados.

Primeiramente, a teoria dos regimes gerou uma leitura geográfica e histórica mais refinada, de acordo com a qual os arranjos institucionais estão imbricados em um processo dinâmico de reestruturação produtiva e de transformação da organização e intervenção do Estado no espaço, moldados pelas forças sociopolíticas e econômicas. Mais especificamente, durante o keynesianismo espacial nos países centrais, as regiões metropolitanas representavam a espinha dorsal e os polos de crescimento no modo utilizado pelo economista François Perroux, a partir dos quais se irradiava o crescimento para dar coesão às economias nacionais. Por meio de arranjos institucionais metropolitanos uniformes, buscava-se, a partir da escala nacional, garantir a eficiência coletiva e a economia de escala no planejamento e na gestão dos serviços urbanos de interesse comum. Na Europa, o período marcou a era das estruturas institucionais consolidadas, como a área metropolitana portuária de Rijnmond (Roterdã, Holanda), a autoridade metropolitana em Madri, o Conselho Metropolitano de Londres e arranjos correlatos em cidades como Manchester e Birmingham, entre outros exemplos. Com a emergência de um regime reescalonado e competitivo, presencia-se um crescimento de arranjos localistas de planejamento e gestão do território. Como consequência disso,

as institucionalidades keynesiano-fordistas passaram por uma crise de legitimidade ou foram simplesmente extintas.[2]

Em segundo lugar, o reescalonamento e a reestruturação da organização e intervenção do Estado no espaço não podem ser analisados como processos lineares (Brenner e Theodore, 2002). Neste sentido, a retomada da agenda metropolitana, nos anos 1990, na Europa e nos Estados Unidos – sob bandeiras diferenciadas, como o novo regionalismo, o crescimento compacto-inteligente ou *smart growth* etc. – representa senão uma resposta parcial – e contraditória – do Estado, induzida pela percepção dos efeitos colaterais negativos das disputas neolocalistas predatórias e generalizadas, associadas ao empresariamento urbano da fase anterior. Por exemplo, a retomada da agenda metropolitana pelo governo trabalhista de Tony Blair, na Inglaterra, nos anos 1990, mediante a institucionalização de uma Agência Regional de Desenvolvimento e a eleição de um prefeito para a metrópole de Londres, deve ser analisada à luz da emergência do tema da governança metropolitana como projeto político para melhorar a coordenação entre escalas e atores para respaldar as estratégias de competitividade regional em um mercado europeu ampliado e unificado. Entretanto, esta nova agenda metropolitana, construída em torno de um pacto da *cooperação para a competição*, internalizou e agravou as disparidades socioespaciais na economia europeia como um todo (Brenner, 2004).[3]

Em terceiro lugar, a teoria dos regimes espaciais, ao mesmo tempo que representou um avanço em termos de endogeneizar as relações imbricadas entre a dinâmica econômica, a atuação do Estado e a produção do espaço urbano-metropolitano, evidenciou uma lacuna na compreensão da própria natureza das escalas, e também na da escala metropolitana, ironicamente elemento que perpassou este programa de pesquisa.

Nesse sentido, a reflexão teórica sobre o conceito de escala, que recebeu novos impulsos, principalmente a partir dos anos 1990, gerou uma série de contribuições relevantes para o debate sobre o reescalonamento e as transformações do regime de organização e intervenção do Estado no espaço (Brandão, 2011). Jessop (1994) desenvolveu a conhecida tese sobre o duplo esvaziamento do Estado-nação no pós-fordismo (*hollowing out*). Enquanto a escala nacional perdia paulatinamente responsabilidades para as agências internacionais de financiamento em temas como a política monetária e fiscal, o comércio internacional e a segurança pública, a escala subnacional – cidades, regiões, áreas metropolitanas – era construída

2. Os exemplos mais emblemáticos são a área de Rijnmond, em Roterdã, e o Conselho Metropolitano de Londres, que foram extintos.

3. Brenner (2000) discute o cenário alemão a partir do conceito de *standort-politik* (política de competitividade local). Analisa a construção de novas governanças cooperativas em prol da competição "intermetropolitana" a partir dos fundos regionais europeus. Para uma discussão das contradições no cenário inglês, ver Pike e Tomaney (2009).

como um arranjo que concentrava novas funções, como a geração de trabalho e renda e o fortalecimento das economias locais e regionais. Na visão de Peck e Tickel (1994), muito mais que uma nova ordem simétrica global-local, esta reconfiguração escalar embrionária era intrinsecamente instável, pois era marcada pelas contradições acumuladas após o colapso do sistema de Bretton Woods, em nível global, e por estratégias largamente reativas de contenção de crise, lançadas a partir da escala local. Estas últimas deveriam ser colocadas "no seu devido lugar", considerando-se que "a grande dificuldade reside no fato de tentar estabelecer ordem local à luz de uma desordem global" (Peck e Tickel, 1994, p. 298, tradução nossa). Em um artigo pioneiro, Swyngedouw (1997) relativizou a força de conceitos como o global e o local ("glocalização") e enfatizou a importância de compreender as forças sociais, econômicas e políticas subjacentes ao que chamou a política das escalas.

> Em outras palavras, a escala espacial precisa ser entendida em termo de algo que é construído; um processo que sempre é profundamente heterogêneo, carregado de conflitos e contestado. Escala, portanto, é ao mesmo tempo o resultado e o produto de uma disputa social pelo poder e controle (Swyngedouw, 1997, p. 140, tradução nossa).[4]

Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), em uma amostra de treze experiências, argumentaram que as transformações na política urbana na Europa estavam imbricadas com os processos de reestruturação econômica e política que ocorriam nas escalas nacional e europeia. Segundo os autores, as transformações caminhavam rumo a uma abordagem de grandes projetos urbanos "pautada pela revitalização de áreas-territórios e não pela preocupação com as pessoas" (*op. cit.,* p. 216, tradução nossa). Neste cenário, os grandes projetos urbanos (GPUs) não apenas representavam o resultado de mudanças na estrutura de financiamento de projetos locais, priorizando editais que estimulavam a concorrência entre os lugares, e na política urbana e econômica, mas também catalisavam transformações mais amplas no ambiente urbano e político, pois

> os GPUs produzem e incorporam processos que operam nas múltiplas escalas, do local ao regional, nacional, europeia até o global. De acordo com a nossa visão, o projeto urbano virá a ser a lente pela qual conseguimos analisar como o entrelaçamento entre as escalas produz espaço urbano, e, por sua vez, como estes projetos expressam as forças pelas quais uma variedade de escalas intersecciona na produção de novos ambientes socioambientais (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002, p. 199, tradução nossa).

Na mesma linha, Smith (2002) analisou a mudança geográfica nas relações sociais e econômicas a partir dos processos de reescalonamento e a emergência de novos significados para as escalas, privilegiando os entrelaçamentos na escala

4. Para o caso do Brasil, ver também Vainer (2002).

local-global. Particularmente, enquanto as cidades-região, durante o auge do pacto fordista-keynesiano, representavam *o lócus privilegiado* para a reprodução social, o consumo coletivo e a acumulação em escala nacional, verifica-se que, no período pós-1970, estas cidades-região desvincularam-se dos circuitos nacionais coordenados pelo Estado-nação. Portanto, em tempos de crise e reestruturação das antigas áreas industriais nos países centrais – mediante o ajuste espacial (Harvey, 2005) –, a territorialização das cadeias produtivas não apenas abria perspectivas para os países emergentes, mas também privilegiava as áreas metropolitanas estendidas nestes países:

> [o ajuste espacial] prioriza áreas metropolitanas estendidas, ao invés das grandes regiões; a escala metropolitana novamente começa a dominar a escala regional, ao invés do contrário. Em vez do Nordeste dos Estados Unidos, o Centro-Oeste inglês e o Vale de Ruhr – produtos clássicos do capitalismo industrial moderno – temos as cidades de São Paulo, Bangcoc, Cidade do México, Xangai, Mumbai e Seoul (Smith, 2002, p. 87, tradução nossa).

Por fim, a ecologia política também começou a aproximar-se do programa de pesquisa sobre a natureza das escalas territoriais de poder (Brown e Purcel, 2004). O ponto de partida da ecologia política foi a análise das disputas – materiais, discursivas, culturais – sobre a distribuição e o acesso aos recursos socioambientais, de acordo com um recorte que priorizou as relações de poder e as disparidades sociais, políticas e econômicas na produção do espaço e na transformação da natureza e do próprio homem (Swyngedouw e Heynen, 2003). Enquanto a primeira geração de pesquisas da ecologia política incorporava uma noção relativamente estática e determinista dos arranjos, privilegiando determinadas escalas (local, nacional, global) sobre outras, os debates mais recentes apontam para uma perspectiva relacional e estratégica, mostrando que as disputas sobre as florestas, o ar, as águas e a terra são travadas em função de projetos políticos e estratégias que articulam uma variedade de escalas (Ioris, 2011).

A síntese efetuada nesta seção mostra que a perspectiva escalar potencialmente apresenta três contribuições para o debate sobre a governança metropolitana. Primeiramente, de modo alinhado ao princípio da economia política, a escala é uma construção social, política e simbólico-imaterial (Pike e Tomaney, 2009), articulada pelos agentes sociais em função do seu projeto político. Em vez de assumir as características inerentes de determinada escala, é preciso entender as estratégias e os projetos políticos dos agentes que a constroem. O segundo ponto, ligado ao anterior, é que a escala apresenta, ao mesmo tempo, características *de fluidez e de arranjo ou rigidez*, considerando-se que é arena de disputas contínuas – materiais e imateriais ou simbólicas – entre agentes sociais sobre a hegemonia de determinada escala e arranjo escalar. Portanto, os agentes com mais poder e capacidade de articulação avançam ou rodeiam escalas em função dos seus projetos

políticos, marginalizando atores confinados à determinada escala. Em terceiro lugar, as escalas (local, regional, nacional, global) são imbricadas e relacionadas. Considerando-se a capacidade de determinados agentes articularem escalas no quadro de uma economia crescentemente interconectada e financeirizada (Swyngedouw, 1997), é impossível avançar na compreensão de uma escala de forma dissociada das outras.

A seguir, problematiza-se o debate sobre a governança metropolitana brasileira à luz do referencial teórico sobre regimes espaciais e a natureza das escalas. Na próxima seção, descrevem-se as principais etapas históricas que nortearam a trajetória metropolitana brasileira, enquanto na quarta seção utiliza-se, a partir de três breves exemplos concretos, a perspectiva escalar para elucidar o debate sobre a governança metropolitana.

3 A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A TRAJETÓRIA DOS ESPAÇOS METROPOLITANOS BRASILEIROS: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Conforme argumentou-se aqui, as sucessivas transformações institucionais e organizacionais entrelaçam-se com mudanças mais amplas no regime de desenvolvimento. No caso brasileiro, adotaram-se três etapas a partir das quais se buscou dialogar com a evolução do regime de desenvolvimento, isto é, a etapa *tecnoburocrática centralista*, em vigor durante o nacional-desenvolvimentismo (1970-1985), a *neolocalista competitiva*, no período que a sucedeu (1985-2000), e, a partir de 2000, uma etapa rotulada neste capítulo como um embrionário social-desenvolvimentismo. O objetivo não é apresentar informação nova, mas sistematizá-la, considerando as relações entre a evolução histórica e geográfica do modelo de desenvolvimento, a atuação territorial do Estado e a produção social do espaço metropolitano.

3.1 O desenvolvimentismo e a trajetória tecnoburocrática centralista (1970-1985)

Nesta fase, as regiões metropolitanas foram desenhadas como peças-chave. Elas eram os polos de desenvolvimento em uma estratégia de desenvolvimento que buscou consolidar uma economia espacial nacional com maior integração e complementaridade entre as economias regionais. Mediante o aprofundamento da substituição de importações e da industrialização, desencadeava-se um salto qualitativo de bens de consumo para bens intermediários e de capital.

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que regulamentou o Artigo 164 da Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969, e institucionalizou, de forma compulsória, as primeiras regiões metropolitanas no Brasil em pleno Regime Militar, era emblemática da abordagem (Souza, 2003).

Criou um modelo funcionalista uniforme de regulamentação de serviços de interesse comum, com destaque para o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social e os serviços correlatos de infraestrutura urbana, proporcionando as condições de urbanização adequadas à industrialização e às economias de aglomeração.[5] Não havia diferenciação de arranjos institucionais de acordo com as especificidades territoriais, nem espaços de representação, considerando-se que os principais representantes dos conselhos deliberativo e consultivo eram nomeados pelo governo federal. A União desempenhou papel central no planejamento, na gestão e no financiamento dos espaços metropolitanos, principalmente por meio da coordenação dos macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas como a habitação e o desenvolvimento urbano, particularmente saneamento básico, mobilidade e transporte, alocados por organismos como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Embora na estratégia discursiva se priorizasse uma alocação dos recursos para a habitação de interesse social, a necessidade de garantir um retorno financeiro mínimo aos recursos investidos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fez que este sistema deslocasse a sua carteira para a classe média mais abastada e as cidades e regiões mais dinâmicas do país (Rolnik e Klink, 2011; Maricato, 1996).

Ao mesmo tempo, os governos estaduais enquadravam-se nesse regime mediante a estruturação de autarquias e secretarias de planejamento metropolitano, que concentravam a tecnocracia responsável pela coleta de informações e elaboração dos planos diretores metropolitanos compreensivos (Monte-Mór, 2008), um passo necessário para ser privilegiado com recursos financeiros da União. Não obstante a proliferação destes planos, verificou-se uma metropolização *ex-post* (Rolnik e Klink, 2011), marcada pelo crescimento periférico e pela urbanização dispersa por meio de loteamentos clandestinos, favelização e uso e ocupação em áreas de risco e de preservação ambiental. Estes processos frequentemente eram impulsionados pela presença ou implantação de distritos industriais pelo Estado desenvolvimentista na periferia de várias áreas metropolitanas (Gusmão, 2010; Maricato, 1996; Smith, 2002).[6]

Não é objetivo aqui retomar a vasta literatura sobre as deficiências e o esgotamento desse arranjo socioinstitucional (Brasil, 2004; Azevedo e Mares-Guia, 2004; Klink, 2010). Cabe destacar que as principais regiões metropolitanas, embora contassem com fortes institucionalidades compulsórias, significativos

5. Faria (2008), citando Mares-Guia (2001), menciona o viés "produtivista" da referida lei, considerando que ela deixa de incorporar serviços essenciais para a reprodução social e o consumo coletivo, como habitação.

6. Em uma variação ao tema, Maricato (1996) define essa trajetória como uma urbanização e metropolização de baixos custos. Smith (2002) argumenta que a urbanização dispersa nas cidades emergentes da Ásia e da América Latina, nesse período, gerou uma tensão contínua entre a produção econômica e a reprodução social, e "uma resiliência desesperada que tem sido absorvida num contexto de desestruturação social e de desenvolvimentos desintegradores" (Smith, 2002, p. 89, tradução nossa).

recursos financeiros e estabelecimento de prioridades geopolíticas e econômicas pelo governo federal, presenciaram o agravamento das suas contradições socio-espaciais e ambientais. Havia uma série de políticas setoriais desconectadas, sem preocupação do Estado em desencadear uma trajetória metropolitana rumo à sustentabilidade social e ambiental. Em pleno milagre brasileiro (1968-1972), testemunhou-se um crescimento da favelização e da ocupação desordenada nas principais metrópoles brasileiras (Oliveira, 2003).

3.2 A reestruturação produtiva e a emergência de um regime reescalonado e contestado (1985-2000)

O nacional-desenvolvimentismo autoritário enfrentou, a partir de meados dos anos 1980, uma série de desafios em função da democratização e descentralização, do colapso da estratégia de expansão macroeconômica financiada por dívida e da globalização dos sistemas produtivos.

Essa fase apresentou movimentos contraditórios de reestruturação de escalas e formas de organização e atuação do Estado sobre o espaço urbano-metropolitano (Maricato, 2011). Encontra-se uma tendência à descentralização de responsabilidades e recursos tributários da União para os municípios e a emergência de novos agentes locais que reivindicaram maiores espaços de representação. Além disso, ocorreu uma reforma urbana institucionalizada (Maricato, 2010), que culminou na aprovação de um capítulo para a política urbana na Constituição de 1988 e, em 2001, na aprovação do Estatuto da Cidade. A escala local transformou-se em arena de disputa sobre a função social da propriedade e da cidade. Entretanto, os anos 1990 sinalizaram a reestruturação do próprio desenvolvimentismo, marcado pela abertura comercial, desregulamentação e privatização sem políticas tecnológicas e industriais compensatórias (Araújo, 2000). A crise macroeconômica e a da dívida externa fizeram que a União, diante da necessidade de efetuar um ajuste fiscal, empregasse estratégias para compensar as perdas de recursos tributários, associadas à descentralização tributária garantida pela Constituição, mediante uma recentralização dos recursos não tributários (contribuições sociais), repassados para os governos subnacionais via financiamentos subsidiados, convênios e transferências voluntárias (Klink, 2001).

A reestruturação produtiva também provocou novas dinâmicas territoriais dentro da economia espacial nacional (Pacheco, 1998), preparando o terreno para uma influência crescente das forças centrífugas da economia internacional sobre o espaço brasileiro, mediadas e articuladas por formas mais competitivas de atuação do Estado. Vários autores chamaram a atenção para o empresariamento dos espaços institucionais, caracterizado por um recuo do Estado e uma ampliação dos mecanismos de mercado, e apresentado como solução para problemas complexos de coordenação das atividades econômicas e de provisão de serviços sociais

e de infraestrutura. Também se verificou um alinhamento dos processos de planejamento e gestão territorial com os princípios de competitividade e concorrência interurbana (Fernandes, 2001). Presenciaram-se, nesse período, guerras fiscais envolvendo municípios e estados; estratégias locais pautadas pela flexibilização da regulamentação local – por exemplo, as leis do uso e ocupação do solo; e uma abordagem mais estratégica e empresarial de planejamento, que buscava posicionar as cidades no cenário internacional. A estratégia discursiva do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, lançado no período de 1993-1995, talvez tenha sido um dos primeiros exemplos desta abordagem (Vainer, 2000).

No cenário macroinstitucional específico dos anos 1990, isso culminou no que Fiori (1995, p. 36) denominou, de forma provocativa, como a "federação emergente dos mercadores".

As áreas metropolitanas, especificamente, que concentravam parcela importante do esforço de industrialização durante o nacional-desenvolvimentismo, se transformaram em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação. Montou-se a cena para um neolocalismo competitivo, marcado pela concorrência acirrada entre cidades, cidades-região e até estados no Brasil (Fernandes, 2001).

Para agravar tal cenário, o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, a gestão e o financiamento das regiões metropolitanas brasileiras evoluiu para um sistema cada vez mais deficiente (Brasil, 2004; Garson, 2009). A Constituição de 1988 efetivamente delegou a atribuição para a criação e a organização das regiões metropolitanas aos governos estaduais. Ao mesmo tempo, o ajuste fiscal e estrutural do governo federal fez que os macrofinanciamentos setoriais para saneamento, transporte e habitação alocados para as regiões metropolitanas cessassem. A própria falência do BNH simbolizou o fim de uma era, implicando também a perda de capacidade de induzir os prefeitos, em um cenário de redemocratização, a engajarem-se em um jogo metropolitano cooperativo. Sem financiamento e rumo definido, a própria política habitacional e urbana do governo federal passou por uma fase de interrupções e retomadas, caracterizada por descontinuidades e sucessivas mudanças institucionais, consolidando uma autonomização da política habitacional no nível dos municípios (Arretche, 1996).

A União passou a responsabilidade pela organização e criação das regiões metropolitanas para a esfera estadual. Contudo, esta não conseguiu avançar, também em função de os novos atores – os prefeitos eleitos e os movimentos sociais – terem associado a questão metropolitana à herança de gestão centralizada e tecnocrata do Regime Militar e adotado uma postura de "municipalismo autárquico"

(Rolnik e Somekh, 2004).[7] Algumas das instituições estaduais de planejamento que resistiram à extinção, mas sofreram um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros, coexistiram com um *neolocalismo competitivo.* Além disso, havia ainda algumas poucas inovações pontuais, como o arranjo do ABC Paulista (Rodríguez-Pose, Tomaney e Klink, 2001) e o associativismo territorial nos estados do Sul (Abrucio *et al.*, 2010), além dos consórcios monotemáticos criados principalmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Em síntese, consolidou-se um cenário de impasses, contestações e conflitos entre governos locais e estaduais, e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico entre as diversas escalas, interesses e atores que moldavam o território metropolitano, em pleno quadro de reestruturação produtiva e territorial da economia brasileira.

3.3 Rumo ao social-desenvolvimentismo metropolitano?

Como mencionado, após um período marcado pela reestruturação produtiva defensiva da economia brasileira e um recuo das estratégias de regulação e intervenção do Estado na produção do espaço, encontram-se, na década de 2000, indícios de uma inflexão na trajetória de desenvolvimento socioespacial brasileiro (Rolnik e Klink, 2011; Oliva, 2010).

No entanto, argumenta-se, na próxima seção, que o ambiente social-desenvolvimentista, à primeira vista, mais propício ao fortalecimento institucional e à produção de espaços sustentáveis, não gerou uma agenda metropolitana mais consistente. Usando-se três exemplos entrelaçados, raciocina-se que a escala metropolitana tem sido uma arena de disputas contínuas pela hegemonia sobre o norte da política para a metrópole. Isto, na prática, dificultou avanços mais sustentáveis rumo a uma reforma urbana na metrópole, além de reproduzir históricas contradições socioespaciais e ambientais no espaço urbano-regional.

4 CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DE ESCALAS E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

4.1 Armadilhas "escalares" e a função social da metrópole

A Subcomissão de Metrópole na Câmara Federal dos Deputados, criada em 2004 a partir de uma iniciativa parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Urbano, iniciou discussões sobre um projeto de lei (PL) para a criação do Estatuto da Metrópole. O objetivo do PL seria preencher as lacunas do Estatuto da Cidade

7. Alguns estados federados ainda criaram novas regiões metropolitanas que, em um caso curioso de "dependência da rota", assemelhavam-se aos arranjos institucionais altamente criticados da fase tecnoburocrática centralista (Souza, 2003).

referentes à articulação dos serviços de interesse comum em escala urbano-regional, assim como proporcionar um sistema nacional de planejamento urbano e regional prevendo instrumentos para a gestão e financiamento das metrópoles. Após dificuldades iniciais de tramitação, o debate ganhou novamente impulso a partir de 2010.[8] Não é objetivo deste capítulo analisar em detalhes o PL do Estatuto da Metrópole. Entretanto, argumenta-se aqui que os desafios que cercam sua aprovação e, principalmente, sua efetiva aplicação remetem à paulatina desarticulação da escala urbano-metropolitana como projeto político pautado pela função social da terra e, no fundo, pelo direito à cidade na metrópole.[9]

Passados mais de dez anos, cabe lembrar as armadilhas que cercaram a implementação do Estatuto da Cidade, que já foi objeto de um balanço preliminar (Santos Júnior e Montandon, 2011). Nesse sentido, o movimento da reforma urbana conseguiu avanços, considerando-se a institucionalização e a democratização de uma agenda em torno da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos no âmbito do Estatuto das Cidades (Santos Júnior, 2008). Ao mesmo tempo, o movimento realizou esta disputa na escala local, na qual iria encontrar agentes sociais e econômicos, dentro e fora do Estado, com significativa capacidade e poder de articulação de escalas em torno de um projeto alternativo voltado para o desenvolvimento econômico e a competitividade a qualquer custo.

O primeiro balanço pós-Estatuto da Cidade nas principais metrópoles brasileiras não foi animador. Apesar da propagação dos planos diretores locais participativos formalmente alinhados com o estatuto, a maioria dos municípios enfrentou dificuldades de efetivamente regulamentar e usar os instrumentos urbanísticos que proporcionam maior alavancagem do Estado sobre o mercado imobiliário e fundiário. Mesmo as cidades preparadas técnica e politicamente para enfrentar interesses enraizados em torno do ambiente construído, e que, de fato, discutiram e aprovaram um plano diretor que previa os instrumentos e sua aplicação no território local, apresentaram dificuldade para consolidar avanços, como foi o caso da cidade de Santo André, no período de 2003 a 2007 (Denaldi, 2012).

De certa forma, é preciso mencionar que a escolha da escala local como arena privilegiada para efetuar o projeto da reforma urbano-social, quando das discussões que culminaram na Constituição de 1988, mostrou-se ser o que se pode chamar de uma armadilha. Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de

8. O Fórum das Entidades Metropolitanas (FEM), composto pelas autarquias e secretarias estaduais responsáveis pelo planejamento metropolitano, também colocou o projeto de lei na pauta de suas discussões.

9. Para uma análise inicial dos principais eixos da proposta de lei, ver Moura e Firkowski (2008). Ver também *Cadernos metrópole* (2012) para o debate a respeito deste tema.

metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no plano diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala urbano-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, após a ruptura do sistema de regulação monetária de Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou, principalmente a partir da emergência das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários) e da crescente confluência entre mercado imobiliário e financeiro, capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global (Shimbo, 2010; Royer, 2009; Gotham, 2009).

O encolhimento da escala da metrópole como espaço da reprodução social, do valor de uso e da própria vida não foi apenas um desdobramento da "estratégia subversiva" do capital imobiliário-financeiro ou da armadilha local dos agentes alinhados com a reforma urbana. Este estreitamento do horizonte foi também reforçado pelo deslocamento da agenda pautada pelo planejamento da função social da terra e da cidade – mais complexa, demorada e contestada – para a construção de novas engenharias financeiro-institucionais em torno do planejamento e da execução de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV (Rolnik e Nakano, 2011; Leitão, 2009).

Em uma análise mais histórica, Royer (2009) e Shimbo (2010) problematizam tal abordagem para além do MCMV e do PAC e argumentam que esta deve ser inserida em uma trajetória mais geral de *financeirização* da política urbana e habitacional brasileira, alinhada com uma tendência internacional marcada pela confluência entre Estado nacional e capital imobiliário e financeiro na execução destas políticas públicas.

Portanto, contrariamente aos objetivos proclamados pela reforma urbana, as primeiras evidências apontam que a ampliação dos financiamentos e da produção imobiliária apenas aumentaram os preços finais. Por sua vez, os financiamentos não alcançaram o principal grupo do público-alvo – indivíduos com renda *per capita* de até três salários mínimos. Aproximadamente 90% desta camada na população que sofre com o déficit habitacional está concentrada em áreas metropolitanas (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

Para agravar as contradições nessa dinâmica, a retomada de crescimento econômico transformou as áreas metropolitanas em arena-escala privilegiada do setor privado e dos governos estaduais e federal para a implementação de um conjunto de grandes projetos urbanos, novos ou engavetados em ciclos anteriores, os quais, sem controle sobre a valorização imobiliária, tenderão a agravar as disparidades socioespaciais (Oliveira *et al.*, 2012).

4.2 A metropolização da água e as sustentabilidades contestadas

A água desempenha um papel central no debate crítico da ecologia política e da economia política das escalas, o qual aborda o entrelaçamento do processo da reestruturação socioeconômica das metrópoles com a transformação da própria natureza e do ambiente urbano. Deste debate reemerge uma visão acerca da indissociabilidade entre sociedade e natureza – a socionatureza. Na realidade, a própria natureza representa um processo geográfico e histórico, moldado por uma metrópole intrinsecamente híbrida. Swyngedouw (2009, p. 115), lançando mão de um raciocínio em torno do que chama de *urbanização ciborgue*, argumenta que se poderia reconstituir

> o processo de urbanização, enquanto um processo político ecológico, tendo a água como ponto de partida; uma água que encarna, simultaneamente e inseparavelmente, propriedades bioquímicas e físicas, significados culturais e simbólicos e características socioeconômicas.

Ao mesmo tempo, na escala global, o tema das águas não pode ser dissociado da agenda internacional da sustentabilidade, em voga desde a década de 1970, a partir da qual são também pautadas as "boas práticas" de planejamento e gestão em prol da sustentabilidade das metrópoles. Tal agenda internacional traz os contornos de um amplo programa material e imaterial-simbólico de "modernização ecológica das cidades". Este programa inclui ajustes de estoques e fluxos (Acselrad, 2009, p. 38) e uma representação da sustentabilidade em termos técnicos e materiais (ecoeficiência, racionalidade ecoenergética etc.) e em termos de qualidade de vida, construída por meio de pactos sociopolíticos e institucionais locais em torno do patrimônio natural e cultural.[10]

No que se refere mais especificamente ao cenário brasileiro, o sistema de planejamento e gestão de recursos hídricos foi influenciado pelas discussões internacionais sobre a governança participativa das águas e pelas visões acerca da sustentabilidade mencionadas. Isto culminou, a partir dos anos 1990, na aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Estes instrumentos consolidaram um arranjo de comitês de bacias tripartites como unidade territorial legítima de gestão, com participação dos governos – federal, estaduais e municipais –, usuários e entidades da sociedade civil com atuação nas bacias. De acordo com este arranjo, compete aos comitês, dentro da sua área geográfica de atuação, mediar os conflitos em torno da utilização da água, aprovar e acompanhar a implementação do Plano de Recursos Hídricos da bacia e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso da água, entre outras atribuições.

10. Na visão de autores como Acselrad (2009, p. 38), verifica-se uma confluência entre o empresariamento urbano, o pensamento único urbano e a agenda da modernização ecológica que emerge a partir dos debates internacionais sobre a sustentabilidade. Por exemplo, a noção de sustentabilidade, atrelada à construção de pactos locais em torno do patrimônio natural-cultural, pode inscrever-se em um processo "de promoção da economia da beleza em nome da beleza da economia" (Rodriguez da Costa, 1997, p. 15 *apud* Acselrad, 2009, p. 60).

Não cabe aqui analisar os desafios de esse sistema "colaborativo" articular as diversas funções técnicas e socioambientais do sistema de recursos hídricos (drenagem, abastecimento, irrigação, energia, uso industrial etc.), assim como coordenar os agentes que produzem ou reproduzem as diversas escalas e representações que influem sobre a produção e consumo de recursos hídricos nas metrópoles (Carneiro, 2008; Carneiro e Britto, 2009). No entanto, argumenta-se aqui que a escala regional-metropolitana da bacia hidrográfica, assim como sua representação em termos de um arranjo institucional capaz de gerar determinadas sustentabilidades, representam arenas sociais e políticas contestadas, que se entrelaçam com projetos políticos articulados pelos agentes em outras escalas. Emerge, portanto, um arranjo institucional formalmente norteado pela racionalidade ecológica e ecoeficiência e pela cooperação socioinstitucional, mas que, na prática, é moldado pelas dinâmicas socioambientais e pela dialética da socionatureza que produz e reproduz a metrópole contemporânea (Swyngedouw e Heynen, 2003). Vejamos alguns exemplos desse raciocínio.

Em primeiro lugar, conforme visto anteriormente, na ausência de alavancagem do Estado sobre os mercados imobiliários em escala regional-metropolitana, as camadas sociais menos abastadas sofrem um processo contínuo de exclusão socioespacial para as áreas menos valorizadas na metrópole, frequentemente localizadas em áreas de proteção a mananciais, áreas de proteção permanente (APPs), encostas e áreas de risco, gerando uma série de conflitos entre a agenda da sustentabilidade ambiental e o direito à moradia na metrópole (Refinetti, 2006).

O embate socioespacial em torno do binômio moradia-mananciais, uma constante nas grandes cidades brasileiras, remete também às representações conflitantes, no seio dos próprios movimentos sociais, sobre a constituição do espaço e da escala da metrópole, em geral, e a apropriação desigual dos recursos naturais e da água, em particular. Conforme relata Ioris (2011), para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os representantes das organizações ambientais, ao menos em relação ao movimento de moradia, vêm de uma base socioeconômica diferente, apresentam geralmente maior escolaridade e familiaridade com a linguagem tecnocrata do Estado. Estes representantes incorporam uma perspectiva menos politizada da problemática da água, impregnada pelos discursos nacionais e internacionais sobre a ecoeficiência e a sustentabilidade das cidades. Contribuem também, frequentemente, em confluência com os órgãos ambientais do próprio Estado, para a construção de uma representação do espaço e do arranjo escalar das bacias hidrográficas baseada na sustentabilidade técnica e física. Apoiam-se em um "*constructo* ideológico" de um ecossistema estático, isolado das relações imbricadas entre a produção capitalista do espaço pelo homem e a transformação da natureza (Swyngedouw e Hyenen, 2003). Não surpreende, portanto, que referidos conflitos socioespaciais entrelacem-se com a própria trajetória problemática

da temática ambiental no planejamento urbano-regional, em geral, e a atuação contraditória do Estado na aplicação da legislação urbanística (por exemplo, do próprio Estatuto da Cidade) em áreas ambientalmente frágeis, em particular. O embate de racionalidades distintas no seio do aparelho do Estado, frequentemente, também inviabiliza programas de desadensamento e melhoria socioambiental em assentamentos precários localizados na beira de córregos ou rios, em APPs e outras áreas ambientalmente frágeis – marcas generalizadas nas cidades brasileiras já comprometidas por um padrão de urbanização predatória (Costa, 2008; Maricato, 1996; 2011; Refinetti, 2006).

Em segundo lugar, relacionado ao ponto anterior, o Estado transforma-se em uma arena contraditória que busca mediar interesses associados à ampliação da circulação do capital, de um lado, e à universalização de acesso aos serviços socioambientais e à agua, de outro (Acselrad, 2009; Ioris, 2011). Considerando-se o atual cenário de reestruturação e transformação da economia brasileira, verifica-se um aumento de pressão para o Estado intervir na produção e no consumo da água. Nesse sentido, a maioria das bacias hidrográficas em áreas metropolitanas transformou-se em arena de disputas em torno da apropriação da água (Refinetti, 2006).

A cidade de Curitiba, a autoproclamada capital ecológica do mundo (Klink e Denaldi, 2012), talvez seja exemplo paradigmático do papel contraditório do Estado na produção dessa metropolização da socionatureza. O sistema integrado de monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais deveria nortear e sustentar o arranjo escalar urbano-regional da bacia hidrográfica de Guarituba, no município de Piraquara, zona leste na Região Metropolitana de Curitiba. Mas ele tem sofrido um processo sistemático de desestruturação pelos diversos agentes sociais que produzem escala e espaço urbano-metropolitano. De um lado, apesar da existência de planos diretores municipais, alinhados com as premissas do Estatuto da Cidade, e um de PDI metropolitano atualizado em 2007, em nenhum momento o Estado conseguiu articular um sistema de planejamento urbano-regional que desencadeasse um mínimo de alavancagem sobre os mercados imobiliários. Na prática, portanto, tanto a cidade quanto a região metropolitana tiveram expressivas taxas de crescimento de assentamentos precários, inclusive nas proximidades da bacia de Guarituba, provocando ameaças ao abastecimento de água da população metropolitana. De outro lado, a partir de uma escala mais ampla, o projeto político do então governador Jaime Lerner, nos anos 1990, privilegiou a atração de indústrias automotivas mediante subsídios, incentivos creditícios e fiscais, frequentemente flexibilizando a legislação ambiental e os procedimentos de licenciamento. A localização das montadoras na cidade de São José dos Pinhais gerou muita polêmica e, além de aumentar a poluição ambiental, induziu a um crescimento não adequado na direção da zona leste da área metropolitana, fora dos parâmetros dos diversos planos elaborados desde a década de 1960, inclusive nas proximidades da área de Guarituba (Lima, 2001).

A maioria das áreas metropolitanas brasileiras depara-se com "transformações socioecológicas urbanas" semelhantes (Acselrad, 2009, p. 29) em torno da água. O cenário aponta não apenas a proliferação de disputas pela hegemonia sobre o próprio arranjo institucional-escalar que norteia a governança das águas mas também a existência de múltiplas representações contestadas sobre o que constitui a sustentabilidade urbano-metropolitana, em geral, e o lugar da água dentro de um projeto de sustentabilidade, em particular (Carneiro e Britto, 2009). O resultado destas disputas não está inscrito no espaço metropolitano ou no arranjo escalar das bacias hidrográficas, mas mostra um embate contínuo entre a "'tecnificação' e a 'politização' do espaço e do tempo" (da durabilidade da metrópole), com convivência de projetos voltados à simples reprodução das estruturas existentes como estratégias que cultivem na cidade o espaço por excelência da invenção de direitos e inovações sociais (Acselrad, 2009, p. 67).

4.3 As novas institucionalidades entre a política dos arranjos e os arranjos da política

A retomada do crescimento econômico, na década de 2000, possibilitou à União lançar iniciativas para preencher parte do vazio institucional que cercava as áreas metropolitanas, com o objetivo de ganhar ascensão sobre a formulação e a constituição de uma nova agenda metropolitana, principalmente após o recuo que marcou a atuação federal ao longo dos anos 1990.

Considerando-se que a Constituição de 1988 reserva à esfera estadual a iniciativa para a criação e organização de áreas metropolitanas, o governo Lula avançou de forma pragmática, priorizando a articulação direta com os municípios em torno da gestão e execução de projetos e serviços de interesse comum. O momento para isso também era propício à luz da expansão da base de recursos voluntários e não tributários em mãos da União, fruto direto da recentralização iniciada na década anterior e do lançamento do PAC e do MCMV.

Nesse sentido, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, mais conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, regulamentou a EC nº 19, de 4 de junho de 1998[11] e consagrou a possibilidade da institucionalização dos consórcios públicos interfederativos (Dias, 2010). Ela representou uma inovação no quadro federativo, pois não apenas permitiu uma governança colaborativa voluntária entre os diversos Entes Federados mas também fortaleceu a segurança jurídica e contratual em relação aos consórcios de direito privado então existentes, particularmente no que diz respeito à capacidade de executar, e não apenas planejar, serviços e projetos de interesse comum mediante autarquias interfederativas.

11. A referida emenda surgiu no bojo da reforma administrativa do Estado implementada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Cabe lembrar que a discussão sobre a versão preliminar do PL nº 3.884, de 25 de junho de 2004, que surgiu a partir de uma demanda do consórcio dos prefeitos da região do ABC Paulista (Grande São Paulo), em 2003, junto ao governo federal, envolveu uma série de polêmicas de caráter jurídico-econômico sobre as relações entre o processo de consorciamento e o arranjo institucional metropolitano em vigor (Dias, 2010, p. 214). Vários governadores contestaram a legitimidade de criar consórcios públicos intermunicipais em áreas metropolitanas em função da preocupação de que as cidades pudessem formar consórcios regionais de saneamento, esvaziando as rentáveis companhias estaduais de saneamento.[12] Referido temor não estava sem fundamento, considerando-se as pendências jurídicas no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da titularidade dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas.[13] Uma negociação entre os principais partidos no Congresso culminou no arquivamento deste projeto, com o aproveitamento de alguns de seus pontos no encaminhamento de outra proposição, mais concisa, já aprovada pela Câmara e em tramitação perante o Senado Federal.

Entretanto, a *contratualização* da gestão compartilhada de serviços e projetos, vislumbrada pela lei, em um cenário geopolítico ainda marcado pelo reescalonamento competitivo dos anos 1990, é um processo demorado e envolve diversos "custos transacionais" (Machado, 2009).[14] Portanto, considerando-se a baixa disseminação da figura do consórcio em vários setores,[15] o governo federal lançou mão de arranjos mais flexíveis para coordenar e monitorar o avanço na execução de projetos que contavam com recursos repassados pela União. Desse modo, o Comitê Gestor do PAC, que contou com participação de representantes das diversas escalas do Estado brasileiro envolvidas nos projetos, foi emblemático (Denaldi, Klink e Souza, 2010). Ao mesmo tempo, o governo federal buscou, em 2003, um canal direto de diálogo com os municípios sobre o papel da repactuação federativa no projeto de desenvolvimento nacional. Foi criado o Comitê de Articulação Federativa (CAF), composto de forma paritária por representantes de órgãos do governo federal com maior incidência sobre a escala local e por representantes de cada uma das três entidades nacionais de representação de prefeitos.

A primeira fase do CAF mostrou uma pulverização em torno de demandas e discussões pontuais dos municípios (Ravanelli, 2010, p. 274). Além disso,

12. Dias (2010, p. 207-215) proporciona uma síntese das principais estratégias discursivas e polêmicas envolvidas na discussão da versão inicial do PL, que encobriam interesses conflitantes em torno dos serviços rentáveis de saneamento básico.

13. Até hoje, o STF não chegou a uma posição se a titularidade do saneamento em áreas metropolitanas é municipal, intermunicipal ou estadual, ou se passaria a uma nova entidade pública, de gestão compartilhada, que nasce em função da criação e formalização da região metropolitana.

14. Para formar um consórcio público é preciso que os Entes Federativos pactuem a lista de serviços e projetos de interesse comum mediante um protocolo de intenções, que precisa ser aprovado pelo Legislativo de cada ente que compõe o consórcio. A engenharia financeiro-econômica da entidade precisa ser referenciada por um contrato de rateio.

15. No setor de habitação, por exemplo, quase não se encontram consórcios intermunicipais (Arretche *et al*., 2012).

o *by-pass*[16] da escala estadual no âmbito do comitê tinha contribuído para aumentar as tensões no pacto federativo. No segundo mandato do governo Lula, o CAF abriu-se parcialmente para a escala estadual mediante um grupo de trabalho interfederativo sobre a gestão das regiões metropolitanas, com participação paritária dos representantes do Fórum das Entidades Metropolitanas (FEM) e um representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento. O grupo foi instituído com a missão de submeter ao presidente da República, dentro de um prazo de 180 dias, um relatório com propostas referentes ao modelo de gestão para as áreas metropolitanas. Considerando as grandes divergências internas, o grupo entregou um documento com diretrizes genéricas e, depois desta etapa, desarticulou-se e nunca mais se reuniu (Ravanelli, 2010, p. 279).

Diante do quadro de crescimento dos custos de oportunidade, associados à fragmentação institucional e à metropolização *ex-post*, e de proliferação de iniciativas de articulação direta entre a União e as cidades em torno de projetos concretos, os governos estaduais também iniciaram um movimento em busca da retomada do protagonismo na construção da escala metropolitana. A retomada do FEM foi um primeiro passo, por meio do qual os estados, via participação no CAF, também buscaram relativizar a importância dos consórcios e a nova Lei dos Consórcios Públicos, apontando para o papel primordial da esfera estadual, conforme previsto na Constituição Federal, na criação e organização das regiões metropolitanas.[17] Um conjunto de estados também se utilizou de iniciativas novas para nortear a organização institucional das áreas metropolitanas.

Nesse sentido, o novo arranjo metropolitano da Grande Belo Horizonte emergiu, em meados da década de 2000, como uma experiência inovadora, e tornou-se objeto de um número crescente de estudos comparativos, inclusive com outros casos considerados de vanguarda, como o ABC Paulista (Machado, 2009).

Facilitada pelas lacunas institucionais existentes e pela aproximação entre o governador do estado – filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – e o prefeito da capital – filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) –, a construção de uma assembleia, um conselho deliberativo e uma agência metropolitana assinalava uma transição negociada do "hipermunicipalismo simétrico" (Faria, 2008, p. 66) dos anos 1990, para uma integração assimétrica. O arranjo garantia peso maior no arranjo institucional metropolitano para o estado, a cidade-polo e as cidades que compunham a espinha dorsal da aglomeração econômica, além de proporcionar uma abertura mais ampla para a representação da sociedade civil no

16. O termo foi empregado no sentido de contornar a escala estadual, isto é, fazer uma articulação direta com os municípios sem envolver os estados.

17. Ver, nesse sentido, os debates realizados no seminário de 11 de novembro de 2008 Áreas metropolitanas: desafios e perspectivas de trabalho para o BID, sobre regiões metropolitanas, organizado em Brasília em parceria entre o CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FEM (BID, 2008).

conselho deliberativo. A Agência Metropolitana coordenou, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a elaboração de um plano diretor participativo que buscou dialogar com os preceitos do Estatuto da Cidade e da sustentabilidade socioambiental (Tonucci Filho, 2012).

Entretanto, como em muitas outras regiões metropolitanas, o novo arranjo da Grande Belo Horizonte tem sido objeto de contestação contínua, não apenas em função do enfraquecimento da coalização entre os principais partidos políticos que deram sustentação à aproximação entre a capital e o estado mas também pelo peso menor das cidades periféricas no novo pacto metropolitano. No que se refere ao primeiro aspecto, a Rede 10, um agrupamento de dez cidades composto pela capital e nove cidades conurbadas, surgiu, em 2009, como arranjo intermunicipal pautando a coordenação de temas de interesse comum como o planejamento urbano, a participação na elaboração do PDI, a política tributária e a geração de trabalho e renda. Quanto à segunda questão, a associação dos municípios da Grande Belo Horizonte, que conta com participação dos municípios menores, acompanha ativamente os passos da nova institucionalização, com receio de um alijamento dos municípios menores da dinâmica metropolitana. Referido temor não é hipotético, considerando-se que, no Projeto de Lei Estadual Complementar nº 57, de 31 de dezembro de 2004, a proposta, retirada posteriormente, era que a Região Metropolitana de Belo Horizonte fosse composta pelas quinze cidades da aglomeração econômica (Faria, 2008, p. 68).

Ao mesmo tempo, o estado protagonizava uma série de grandes projetos urbanísticos, como a ampliação e a transformação do aeroporto de Confins, no intuito de transformar a Grande Belo Horizonte em uma *aerotrópolis*; a criação do centro administrativo na zona norte; e a implantação da linha verde, que conecta a cidade-polo e o aeroporto. Todos estes projetos geravam tensões com os pressupostos subjacentes ao PDI participativo e à função social da metrópole (Oliveira *et al.*, 2012).

Em outras metrópoles brasileiras, presenciam-se processos semelhantes de rearticulação disputada da escala metropolitana, com elementos entrelaçados de tentativas de protagonismo estadual, proliferação de consorciamentos intermunicipais e grandes projetos urbanos impulsionados por parcerias público-privadas, reproduzindo as históricas contradições socioespaciais e ambientais no espaço urbano-metropolitano. No caso da Grande Rio de Janeiro, assistiu-se à extinção do organismo de planejamento metropolitano, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem), em 1991. A seguir, verificou-se o crescimento exponencial da carteira de projetos públicos e privados, como o Arco Metropolitano, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ, da Petrobras), a indústria de siderurgia e mineração (Vale e Thyssen-Krupps) e os

investimentos no complexo portuário (Sepetiba e Itaguaí). Somem-se a isto os investimentos previstos no PAC e no PMCMV e os grandes investimentos esportivos.[18] Assim, o governo do estado do Rio de Janeiro, mediante a Secretaria Estadual de Obras, viu-se perante o desafio de retomar certa iniciativa no jogo institucional metropolitano. Ao mesmo tempo, vários municípios empreenderam iniciativas setoriais, como os municípios do leste do estado, que formaram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) para avançar na negociação com a Petrobras sobre os projetos compensatórios e os recursos financeiros previstos para a exploração da bacia do pré-sal. No entanto, na prática, o emergente "novo desenvolvimentismo carioca" não gerou transformações, e apenas reestruturou uma trajetória historicamente conhecida, marcada pelo dinamismo econômico e pelo agravamento das contradições socioespaciais e ambientais na periferia metropolitana (Klink, 2012).

Portanto, o balanço preliminar do mosaico de experimentação institucional voltada para a "desfragmentação da gestão pública" (Faria, 2008, p. 56) ou o "associativismo territorial" (Abrucio, Sano e Sydow, 2010) em áreas metropolitanas, em um contexto marcado pela maior presença do Estado brasileiro em geral, e dos governos estaduais em particular, não é animador. O permanente estágio entre "o arranjo e a fluidez" (Magalhães, 2008, p. 23) das novas institucionalidades não pode ser dissociado do fato de que, em comparação à fase tecnoburocrata dos anos 1970, presencia-se atualmente uma "reestadualização mitigada" (Faria, 2008). Este processo está cercado por um número maior de atores e interesses (União, governos locais, empresas, movimentos etc.) que disputam a hegemonia sobre a construção da escala urbano-metropolitana, sem que isto tenha desencadeado uma agenda metropolitana mais consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum.

5 CONCLUSÃO

Neste capítulo argumentou-se que o debate sobre os desafios da governança metropolitana poderia beneficiar-se de uma análise mais crítica acerca da atuação e organização do Estado no espaço metropolitano, assim como da construção e desconstrução da própria escala metropolitana pelos agentes sociais.

A partir desse prisma, mostrou-se que o Estado brasileiro – embora se observem transformações na forma de sua atuação desde o regime tecnoburocrático centralista – sempre privilegiou um projeto político centrado na produção econômica em detrimento da reprodução social. Isto gerou um espaço metropolitano comprometido pelas contradições socioespaciais e ambientais.

18. A Autoridade Pública Olímpica (APO) do Rio de Janeiro, composta pela União, o estado e a cidade do Rio de Janeiro, foi um dos primeiros consórcios públicos interfederativos.

O atual estágio de retomada de planejamento social-desenvolvimentista tampouco culminou na construção de uma agenda metropolitana mais consistente. A atuação estatal na escala metropolitana, além de carregar uma herança histórica no sentido de privilegiar o crescimento econômico em si, mostrou-se uma arena altamente contestada e instável. Ela tornou-se objeto de contínuas estratégias, materiais e imateriais, de desarticulação e reestruturação pelos agentes sociais. Discutiram-se três exemplos – o planejamento do uso e da ocupação do solo, a gestão dos recursos hídricos e a construção de novas institucionalidades – e apontou-se que não há nada inerente ao arranjo metropolitano. Este não se consolidou como construção política para o planejamento e a gestão dos serviços de interesse comum e o direito à cidade na metrópole, reproduzindo, de certa forma, uma trajetória "de projetos sem planos e planos sem projetos" (Maricato, 2012).

A análise tem, ao mesmo tempo, implicações para a agenda de pesquisa sobre a governança metropolitana e para o debate sobre uma práxis transformadora para a metrópole. No que diz respeito à pesquisa, afirma-se aqui que se deveria inverter a premissa de haver algo inerente à escala metropolitana. Não se deve supor que a dinâmica de produção e reprodução do espaço urbano-metropolitano possa "encaixar-se", quase naturalmente, a partir de um ajuste da engenharia técnico-institucional, em um desenho ou arranjo que minimize os descompassos entre o espaço administrativo e o espaço funcional, e entre os espaços de representação e os da própria vida na metrópole. Tal inversão também abriria uma perspectiva concreta para pesquisas interdisciplinares mais específicas, com recortes setoriais – terra, água, mobilidade e transporte, entre outros – e territoriais-regionais sobre como os diversos agentes constroem, desconstroem, articulam e disputam a hegemonia sobre a escala regional-metropolitana em função de seus projetos políticos.

No que se refere ao debate sobre as perspectivas para uma nova práxis transformadora para as áreas metropolitanas, são inegáveis os desafios associados à montagem de um projeto alternativo em torno do direito à cidade na metrópole. Este projeto não passa apenas pela articulação de escalas políticas, circuitos econômicos – por exemplo, o primário, secundário e terciário de Harvey – e de tempos – pois, no capitalismo de débito e crédito, a renda associada ao trabalho futuro já foi hipotecada. Ele inclui também a elaboração de estratégias discursivas e práticas espaciais contra-hegemônicas em tempos de globalização financeira. O raciocínio desenvolvido neste capítulo não explicitou esta dimensão tática e operacional, mas trouxe uma série de implicações para a elaboração de uma agenda metropolitana mais concreta para o país, que possa ser objeto de pesquisas específicas. Nesse sentido, é urgente a retomada do debate e das pesquisas sobre a política nacional para as áreas metropolitanas. Requer-se uma política que considere as diversidades entre estas áreas, assim como as disparidades intrametropolitanas brasileiras, e utilize uma gama de instrumentos de indução financeiro-institucionais

mais amplos que os usados atualmente para lidar com as heranças e os novos desafios do país na etapa atual da reestruturação da economia mundial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ARAÚJO, T. B. A. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. *In*: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 107-138.

ARRETCHE, M. T. S. *et al*. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. São Paulo; Brasília: CEM; MCidades, 2012.

AZEVEDO, S.; MARES-GUIA, V. R. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: QUEIROZ-RIBEIRO, L. C. (Org.). **A metrópole**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 17-40.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Áreas metropolitanas**: desafios e perspectivas de trabalho para o BID. Seminário. Brasília: BID; CAF; FEM, 11 nov. 2008.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAND, P. C. A globalização liberal e a escala urbana: perspectivas latino-americanas. **Revista de estudos urbanos e regionais**, v. 10, n. 1, maio 2008.

BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. *In*: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115-136.

BRASIL. **Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos**. Relatório do seminário internacional, 30-31 mar. 2004. Brasília: Subchefia dos Assuntos Federativos da Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, mar. 2004.

BRENNER, N. Building "Euroregions": locational politics and the political geography of neoliberalism in post-unification Germany. **European urban and regional studies**, v. 7, n. 4, 2000. p. 319-45.

_____. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Europe. **European urban and regional studies**, v. 10, n. 4, 2003. p. 297-324.

_____. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. New York: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. (Orgs). **Spaces of neo-liberalization**. Blackwell: Boston, 2002.

BROWN, J. C.; PURCELL, M. There is nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amanzon. **Geoforum 36**, 2004. p. 607-24.

CADERNOS METRÓPOLE. Metrópole: direito à cidade. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 283-580, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm28.pdf>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Relatório**... Rio de Janeiro, 2011.

CARNEIRO, P. R. F. **Controle de inundações em bacias metropolitanas, considerando a integração do planejamento do uso do solo à gestão dos recursos hídricos**. Tese (Doutorado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CARNEIRO, P. R. F.; BRITTO, A. L. P. Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos. **Cadernos metrópole**, v. 11, n. 22, p. 593-614, 2009.

COSTA, H. S. M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 80-93.

DENALDI, R. (Org.). **O desafio de planejar a cidade**: a política habitacional e urbana de Santo André (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. V. Habitação, inclusão e governança urbana colaborativa. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 245-256.

DIAS, S. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei nº 11.107/2005. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 201-228.

FARIA, C. A. P. De volta a um futuro incerto: relações intergovernamentais e gestão metropolitana na RMBH. **Revista de estudos urbanos e regionais**, v. 10, n. 2, 2008. p. 51-71.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e debates**, v. 17, n. 41, 2001. p. 26-45.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 19-38, 1995.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Letra capital; Observatório das metrópoles, 2009.

GOTHAM, K. F. Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. **International journal of urban and regional research**, v. 33, n. 2, Jun. 2009. p. 355-371.

GUSMÃO, P. Apropriação e ordenamento territorial na zona costeira no Estado do Rio de Janeiro. Grandes Corporações ou Políticas Públicas? **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 12, n. 2, 2010. p. 23-37.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. **Geografiska annaler**, v. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

IORIS, A. R. Applying the strategic relational approach to urban political ecology: the water management problems of the Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brazil. **Antipode**, 2011. p. 1-33.

JESSOP, B. Post-fordism and the State. *In*: AMIN, A. (Org.). **Post-fordism**: a reader. Oxford, United States: Blackwell, 1994. p. 251-279.

KLINK, J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

_____. **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. **International journal of urban and regional studies**, 2012. No prelo.

KLINK, J.; DENALDI, R. Metropolitan fragmentation and neo-localism in the periphery: revisiting the case of Curitiba. **Urban studies**, n. 49, p. 543-562, 2012.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LIMA, C. A. Considerações sobre ocupações irregulares e parcelamento urbano em áreas de mananciais da região metropolitana de Curitiba-PR. **Desenvolvimento e meio ambiente**, n. 3, p. 97-114, jan./jun. 2001.

MACHADO, G. G. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

MAGALHÃES, F. N. C. Da metrópole à cidade-região – na Direção de um novo arranjo espacial metropolitano? **Estudos urbanos e regionais**, v. 10, n. 2, p. 9-28, 2008.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O estatuto da cidade periférica. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades; ALIANÇA DAS CIDADES (Eds.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: MCidades e Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

_____. **Impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Cidades urgentes: colocar a questão urbana na agenda nacional. **Carta maior**, 8 jun. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20298>. Acesso em: 1 set. 2012.

MONTE-MÓR, R. L. M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. Estatuto da metrópole – contribuição ao debate. **Observatório das Metrópoles**, 5 maio 2008. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=454%3Aestatuto-da-metropole-contribuicao-ao-debate&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2012.

OLIVA, A. M. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. L. *et al*. (Orgs.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1998.

PECK, J.; TICKEL, A. Searching for a new institutional fix: the after-fordist crisis and the global-local disorder. *In*: AMIN, A. (Org.). **Post-fordism**: a reader. Oxford, United States: Blackwell, 1994. p. 280-315.

PIKE, A.; TOMANEY, J. The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK. **Cambridge journal of regions, economy and society**, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2009.

RAVANELLI, P. O comitê de articulação federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 259-288.

REFINETTI, M. L. **Moradia e mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.; KLINK, J. Local empowerment through economic restructuring in Brazil: the case of the Greater ABC Region. **Geoforum 32**, 2001. p. 459-469.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, v. 89, p. 89-110, 2011.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. 2011. Mimeografado.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p.111-124.

ROYER, L. P. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social**. **habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SMITH, N. New Globalism, New Urbanism: gentrification as global urban strategy. *In*: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Orgs). **Spaces of neo-liberalization**. Boston: Blackwell, 2002. p. 80-103.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua nova**, n. 59, p. 137-158, 2003.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. *In*: COX, K. R. (Org.). **Spaces of globalization**: reasserting the power of the local. New York; London: The Guillford Press, 1997. p. 115-136.

_____. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e "urbanização-ciborgue". *In*: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparino, 2009. p. 99-120.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. C. Urban political ecology, justice and the politics of scale. **Antipode**, 2003. p. 889-919.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy". *In*: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Orgs). **Spaces of neo-liberalization**. Boston: Blackwell, 2002. p. 195- 229.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2; v. 16, n. 1, p. 13-32, 2002.

VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Orgs). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 105-120.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 30-31 mar. 2004, Brasília. **Relatório**... Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades; ALIANÇA DAS CIDADES (Eds.). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.

KLINK, J.; DENALDI, R. O plano diretor participativo e a produção social do espaço: o caso de Santo André (São Paulo). **Scripta nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona, v. XV, n. 382, 1 dic. 2011. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-382.htm>. Acesso em: 3 dez. 2011.

SILVA, R. T.; NUCCI, N. L. R.; COSTA, J. J. Recursos hídricos, saneamento e gestão metropolitana: os novos desafios. **Engenharia**, ano 69, n. 609, 2012. p. 102-110.

CAPÍTULO 4

REDISCUTINDO A DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM EXERCÍCIO A PARTIR DOS CRITÉRIOS DA DÉCADA DE 1970

Maria Luisa G. Castello Branco
Rafael Henrique Moraes Pereira
Vanessa Gapriotti Nadalin

1 INTRODUÇÃO

A importância das regiões metropolitanas (RMs) brasileiras em termos populacionais e econômicos suscita uma crescente demanda por estudos comparativos entre estas regiões e por estatísticas confiáveis que orientem o planejamento e a avaliação de políticas públicas nestas áreas. Contudo, as RMs no Brasil contemporâneo não são definidas sobre uma base metodológica comum, o que tende a comprometer seriamente a precisão daquelas análises.

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cada governo estadual tem instituído as suas próprias RMs ou alterado as preexistentes, em geral, sem explicitar os critérios utilizados para justificar a delimitação dos municípios nestas regiões. Até a data do Censo Demográfico 2010, o Brasil possuía 36 RMs institucionalizadas (IBGE, 2010). Como a delimitação destas regiões é feita seguindo diferentes procedimentos e sem explicitar os critérios adotados em cada caso, não é possível avaliar os prós e contras de cada metodologia, nem mesmo conhecer o grau de comparabilidade entre elas. Assim, ficam comprometidas as análises comparativas acerca do desempenho de indicadores sociais e econômicos nestas áreas. Além disso, uma delimitação que não corresponda à dinâmica funcional existente na região pode afetar a capacidade de se utilizar informações estatísticas para orientar e avaliar de maneira adequada as políticas públicas destinadas a estas áreas.

Em anos mais recentes, alguns estudos acadêmicos vêm se dedicando a essa questão defendendo a utilização de um único conjunto de critérios para a delimitação de RMs e aglomerações urbanas em todo o país (Castello Branco, 2003; Moura *et al.*, 2007; Ojima, 2011; Observatório das metrópoles, 2012). Contudo, pouco tem se enfatizado na literatura as consequências, para a caracterização do Brasil metropolitano, da utilização de uma metodologia única em contraposição à delimitação oficial das RMs estaduais. Além disso, a maneira como os estudos anteriores utilizaram os dados de deslocamentos pendulares para medir o nível de integração dos municípios às áreas metropolitanas poderia ser considerada limitada. Isto porque, conforme discutido nas experiências internacionais

(Freeman e Cheshire, 2006; Garcilazo, 2007; Casado-Díaz e Coombes, 2011), o cálculo deste nível de integração deveria considerar apenas os deslocamentos internos à cada região, seguindo um processo iterativo capaz de captar exclusivamente a sua coesão interna.

O objetivo deste capítulo se desdobra em duas partes: *i)* identificar quais seriam as RMs estimadas para o Brasil em 2010 caso fosse aplicado um único conjunto de critérios e seguindo uma mesma metodologia para todo o país; e *ii)* comparar os resultados obtidos àquelas RMs estaduais reconhecidas oficialmente na data do Censo Demográfico 2010 e àquelas primeiras oficializadas na década de 1970. Neste exercício, adotaram-se como referência os mesmos critérios utilizados na década de 1970 para a definição das nove primeiras RMs brasileiras com pequenas adaptações.

Naquela ocasião, a legislação federal que definiu as primeiras RMs federais se baseou nos critérios propostos por Galvão *et al.* (1969). Embora tenham sido elaborados para uma fase anterior do processo de urbanização no Brasil, a utilização destes critérios como referência para o momento atual de urbanização no país se justificaria por duas razões: *i)* o resultado da delimitação das nove primeiras RMs obtido a partir da proposta de Galvão *et al.* (1969) é amplamente utilizado no meio acadêmico nacional, dada a quantidade expressiva de estudos que baseiam suas análises nestas regionalizações (Ribeiro e Santos Júnior, 2007; Ribeiro e Bogus, 2010; Pereira e Furtado, 2011); *ii)* os critérios originais da década de 1970 foram concebidos para um momento inicial do processo de metropolização acelerada no país. Assim, alguns dos limites mínimos estabelecidos nos anos 1970 – em termos de tamanho populacional, densidade demográfica, fluxos casa-trabalho e principalmente porcentagem da população economicamente ativa ocupada em atividades industriais – poderiam ser considerados inadequadamente baixos para os atuais padrões de urbanização. Dessa forma, a utilização daquela metodologia criada em fase anterior ao atual processo de urbanização do país significa utilizar critérios pouco restritivos como referência de comparação com as atuais RMs, cujas delimitações municipais foram definidas pelos estados.

Uma discussão dos critérios para a delimitação de RMs no Brasil se faz extremamente oportuna, uma vez que tramita no Congresso Nacional, desde 2004, o Projeto de Lei nº 3.460/2004. Conhecido como Estatuto da Metrópole, este projeto propõe, entre outros pontos, uma metodologia única para a definição e delimitação das RMs e das aglomerações urbanas do país. Em que pese o mérito de se estabelecer uma única base metodológica para a delimitação oficial de RMs no Brasil, os critérios propostos pelo Estatuto da Metrópole parecem descolados da realidade urbana brasileira.[1] Esta discussão acerca dos critérios estabelecidos permite ponderar as experiências observadas na definição da configuração territorial

1. De acordo com o Projeto de Lei nº 3.460/2004, um município precisaria ter um tamanho populacional equivalente a pelo menos 5% da população nacional para ser classificado como núcleo metropolitano – o mesmo que ter uma população de 9,5 milhões em 2010. Assim, São Paulo seria a única região metropolitana (RM) no Brasil que atenderia aos critérios estabelecidos neste projeto de lei.

das áreas metropolitanas no país, em diferentes esferas governamentais, e deve subsidiar a discussão de uma nova proposta mais adequada a atual dinâmica urbana brasileira.

Na primeira parte do capítulo, apresenta-se um breve histórico da criação e delimitação das primeiras RMs no Brasil na década de 1970. Em seguida, expõe-se um panorama sobre como esta questão vem sendo tratada após a CF/1988. Na terceira parte do estudo, apresenta-se a metodologia de Galvão *et al.* (1969), utilizada para a delimitação das primeiras RMs no Brasil, bem como as adaptações adotadas neste trabalho. Na quarta parte, os resultados obtidos da sua aplicação aos dados do Censo Demográfico 2010 são analisados e comparados com as 36 RMs oficiais e as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) institucionalizadas à época da coleta dos dados do censo.

2 O CONTEXTO ATUAL DE CRIAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS RMs NO BRASIL

A definição das RMs estabelecida por legislação federal na década de 1970 foi mantida até a CF/1988, quando foi facultado às Unidades da Federação (UFs) o poder de definir quais seriam suas RMs e aglomerações urbanas para fins de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

> Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988, Artigo 25, § 3º).

Desde então, cada estado tem adotado procedimentos próprios para estabelecer as suas RMs, não havendo um critério único para a criação e delimitação destas áreas em escala nacional. A própria nomenclatura da estrutura territorial estabelecida para as RMs difere de estado para estado. No caso de Minas Gerais, além do núcleo metropolitano e dos municípios do entorno metropolitano, foi criado ainda um colar metropolitano com municípios contíguos mais distantes; em Santa Catarina, para cada núcleo metropolitano, existe uma área de expansão metropolitana; e em Mato Grosso, a RM do Vale do rio Cuiabá possui o núcleo e o entorno metropolitano. Outra característica interessante da legislação em nível estadual é que muitas vezes o núcleo metropolitano é composto por vários municípios, como é o caso das RMs nos dois últimos estados citados.

Como consequência, tem-se um conjunto de RMs extremamente heterogêneas. Até a data-base do Censo Demográfico 2010, estavam institucionalizadas 36 RMs e três Rides.[2] A tabela 1 sumariza algumas características destas regiões que dão um indício inicial do grau de heterogeneidade ente elas. Em alguns

2. Diferentemente das Constituições anteriores, a de 1988 não abriu a possibilidade da existência de RMs englobando municípios de diferentes Unidades da Federação (UFs). Assim, foi criada para estes casos uma nova unidade territorial, as regiões integradas de desenvolvimento (Rides), que são criadas por decreto e legislação complementar em nível federal. A Ride do Distrito Federal foi criada em 1998, e as de Teresina, Petrolina e Juazeiro, em 2001.

casos, o caráter metropolitano atribuído a algumas destas regiões chega a ser questionável,[3] mesmo considerando o quesito de porte populacional, como nos exemplos das RMs das regiões de Lages e Tubarão – que possuem menos de 200 mil habitantes. O anexo B apresenta uma lista destas RMs e seu ano de criação.

TABELA 1
Características das 36 áreas metropolitanas estaduais e das três Rides na data do Censo Demográfico de 2010

Características	Mínimo	Mediana	Máximo	Desvio-padrão
População total	1.253	23.784	11.253.503	565.161
Área territorial (km²)	15	263	37.771	2.258
Densidade (habitantes/km²)	0,4	90,2	13.024,5	1.547,9
Número de municípios	2	14	48	9,7
Grau de urbanização (%)	21,0	84,0	99,8	20,3
PIB *per capita*	7.017	12.208	39.419	35.991

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Obs.: as áreas classificadas como colar metropolitano ou área de expansão metropolitana nas legislações estaduais não foram contabilizadas nesses valores.

Além disso, existe pouca transparência acerca dos critérios utilizados para justificar a inclusão ou exclusão de municípios nos perímetros metropolitanos. Isto porque, em geral, as definições estabelecidas pelos estados não explicitam a metodologia utilizada para a delimitação destas áreas.[4] Esta falta de transparência prejudica o estudo destas regiões, uma vez que não permite que se saiba se as delimitações oficiais estaduais são realmente compatíveis com a aglomeração urbana efetivamente integrada em termos econômicos e sociais. As delimitações das regiões que não se baseiam em critérios técnicos capazes de identificar a área efetivamente integrada em termos econômicos e sociais podem ainda prejudicar a utilização de informações estatísticas para orientar e avaliar as políticas públicas destinadas a estas áreas de maneira adequada. Por fim, esta falta de transparência nas legislações estaduais acerca dos procedimentos utilizados para a definição dos municípios que devem fazer parte de uma RM compromete o ponderamento dos prós e dos contras das metodologias utilizadas.

3. Um dos casos mais clamorosos é o de Santa Catarina. Do total de 293 municípios do estado, apenas sete não pertencem a uma das onze RMs oficiais do estado.

4. São exceções as legislações estaduais que criaram as RMs de Maceió, Vale do rio Cuiabá, Fortaleza, Cariri e Sudoeste Maranhense. Nestas regiões, a inclusão de novos municípios no conjunto metropolitano está prevista caso o município a ser incluído apresente: evidência ou tendência de conurbação; funções urbanas de interesse comum e integração funcional. As legislações não estabelecem, contudo, como medir estes critérios ou quais patamares mínimos deveriam ser atingidos. Nas RMs de Goiânia, Manaus, Baixada Santista e João Pessoa, a previsão de inclusão de municípios na RM se daria por fusão ou desmembramento municipal. As legislações não apresentam, contudo, os critérios que justificaram a delimitação inicial estabelecida em lei.

3 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS RMs NO BRASIL ANTES DE 1988

Uma das primeiras referências legais sobre o agrupamento de municípios no Brasil para a administração de serviços públicos comuns consta da Constituição Federal de 1937, o que poderia ser apontado como um embrião das RMs no Brasil (UFPE, 2007). Entretanto, especificamente a preocupação com os estudos sobre metrópoles e suas respectivas áreas metropolitanas no país datam do final da década de 1950. Na época, foi um marco deste debate o simpósio O Habitat Urbano no Brasil: Problemas do Estudo das Metrópoles, promovido pela Associação dos Geógrafos Brasileiros, em Viçosa, em 1959.

Nesse simpósio, duas questões emergiram com grande destaque: as discussões sobre a rede urbana – hierarquia e centralidade – e a respeito das áreas metropolitanas do país – como defini-las e delimitá-las. Entre os trabalhos do simpósio, destacam-se os estudos de Penteado (1960) e Soares (1960), que apresentaram, respectivamente, algumas das primeiras discussões para a delimitação da área suburbana de São Paulo e dos limites externos do Grande Rio de Janeiro. Entre os pontos abordados no evento, Melo (1960, p. 122-123) destacou particularmente:

> "áreas metropolitanas: sua caracterização e delimitação: Faixas periféricas. Cidades Satélites. Conurbações". Deslocamento das populações metropolitanas: Os problemas das migrações alternantes. Cidades dormitórios. Populações Metropolitanas; seus movimentos: O problema do êxodo rural no Brasil e o crescimento das metrópoles. Exame da tendência brasileira à formação de megalópoles.

Ainda na década de 1960, Juillard (1961) chamava a atenção para o processo de metropolização em curso no país, em que algumas manchas urbanas se espalhavam como uma mancha de óleo ultrapassando limites administrativos dos municípios. Em sua seminal publicação *Evolução da rede urbana brasileira*, Geiger (1963) define as áreas metropolitanas como gigantescas aglomerações urbanas constituídas por uma cidade principal – as cabeças da rede urbana – e núcleos ao seu redor. É desse trabalho também umas das primeiras proposições acerca de quais seriam as principais RMs do Brasil, incluindo as regiões do Rio de Janeiro (*op. cit.*, p. 143), São Paulo (*op. cit.*, p. 189-190), Porto Alegre (*op. cit.*, p. 284), Salvador (*op. cit.*, p. 324), Recife (*op. cit.*, p. 351) e Belém (*op. cit.*, p. 407).

A premência desse tema na agenda dos geógrafos ao longo de toda a década de 1960 se mostrou muito oportuna, uma vez que a Constituição Federal de 1967 passou a prever que caberia ao governo federal a criação e a delimitação das RMs do país.

> A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (Brasil, 1967, Artigo 157, § 10).[5]

5. Nota-se no texto constitucional da época que uma área metropolitana poderia ser composta por municípios de diferentes UFs, como o caso do Rio de Janeiro, cuja área metropolitana englobava o então estado da Guanabara e o do Rio de Janeiro.

Em setembro de 1968, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) promoveu no Rio de Janeiro a I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (I Confege), que teria entre seus principais temas a questão das áreas metropolitanas. Embora este tema fosse abordado como uma questão estratégica e vinculado à política de descentralização urbana no nível nacional e regional (Zahn, 1983, p. 220), a I Confege abrigou diferentes estudos que propuseram critérios para a criação e delimitação das primeiras RMs brasileiras.

Entre os trabalhos apresentados, destacam-se as propostas de Soares (1968b) e Monteiro (1968). Embora ligeiramente diferentes, os estudos destes autores convergem no sentido de que as áreas definidas como metropolitanas no Brasil deveriam ser caracterizadas por: pequena parcela da população ocupada em atividades agrárias, contiguidade na ocupação do espaço urbano, alta densidade populacional e considerável nível de integração mensurável por fluxos pendulares entre os municípios.

Como recomendação da I Confege, o IBGE criou o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), com o objetivo de identificar e delimitar as áreas metropolitanas que seriam institucionalizadas por legislação federal. O documento que marca a proposta oficial do GAM foi o artigo de Galvão *et al.* (1969). Com base nos critérios propostos neste artigo, foram definidas e delimitadas as nove primeiras RMs brasileiras: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.[6]

Como ponto de partida da metodologia proposta por Galvão *et al.* (1969, p. 55-56), uma RM caracterizava-se por relações intrametropolitanas assim definidas: "um conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota".

A metrópole era definida por Galvão *et al.* (1969) como uma grande cidade com relações em nível nacional, funções urbanas diversificadas e especializadas. A cidade central da RM deveria ter grande volume populacional, acima de 400 mil habitantes e densidade demográfica igual ou superior a 500 habitantes/km² no seu distrito-sede. Segundo estes autores, este corte populacional foi estabelecido a partir de um estudo do departamento de geografia – tudo indica que teria sido a pesquisa das regiões funcionais urbanas, realizada pelo IBGE em 1967 – que somente teria encontrado equipamento urbano e maior grau de diversificação em cidades acima do porte populacional de 400 mil habitantes, classificando-as como metrópoles nacionais e regionais.

Apenas a título de comparação, esse patamar de 400 mil habitantes poderia ser considerado elevado quando comparado aos patamares de 50 mil ou 100

6. As nove primeiras RMs do Brasil foram instituídas pelas Leis Complementares nºs 14/1973 e 20/1974 com o objetivo de promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano. No anexo A, apresenta-se a configuração original dos municípios que compunham estas primeiras RMs.

mil habitantes colocados tanto por outras propostas da época (IUR, 1959 *apud* Soares, 1968a;[7] Soares, 1968b; Galvão *et al*., 1969) quanto pelas metodologias atualmente adotadas por países como Estados Unidos, Canadá e França (OCDE, 2002). Uma alternativa proposta posteriormente por Davidovich e Lima (1975), seria classificar as grandes aglomerações urbanas segundo diferentes níveis: *i)* as metropolitanas, que seriam subdivididas em áreas metropolitanas, áreas metropolitanas incipientes e aglomerações submetropolitanas; e *ii)* as aglomerações urbanas abaixo do nível metropolitano, que seriam subdivididas em aglomerações com uma cidade central, aglomerações por processo de conurbação, aglomerações de cidades geminadas e aglomerações sem espaço urbanizado contínuo.

Na metodologia de Galvão *et al.* (1969), a incorporação de outros municípios à RM dependia da condição de o município atender a pelo menos um dos quatro critérios, apresentados a seguir.

1) Densidade demográfica: os municípios contíguos deveriam possuir uma densidade demográfica igual ou superior a 60 habitantes/km² para serem incorporados à RM. Este nível de densidade foi escolhido por estar usualmente associado, segundo os autores, a uma predominância da população urbana sobre a rural naquela época.

2) Crescimento populacional: é interessante notar ainda a inclusão de um critério de alto crescimento populacional, fenômeno marcadamente presente naquele período de desenvolvimento do país, que apresentava altas taxas de fecundidade e acelerado ritmo de urbanização, com importante componente de fluxos migratórios do campo para as cidades. Pelos critérios de Galvão *et al*. (1969), o município precisaria ter apresentado crescimento populacional de no mínimo 45% entre 1950 e 1960 para ser incorporado à RM.

3) Estrutura econômica: do ponto de vista da estrutura ocupacional das áreas urbanas brasileiras, a inclusão de um município no entorno metropolitano poderia ocorrer caso o município apresentasse uma das seguintes características: volume da produção industrial pelo menos três vezes maior que o da produção agrícola, ou pelo menos 10% de população potencialmente ativa empregada em atividades industriais (Galvão *et al*., 1969, p. 62). Embora seja comum às diversas metodologias de delimitação de RMs a inclusão de critérios que indiquem um perfil econômico menos agrícola (Soares, 1960; IUR, 1959 *apud* Soares, 1968a; Soares, 1968b; Monteiro, 1968; OCDE, 2012), a definição destes patamares para o Brasil na década de 1970 não é justificada por Galvão *et al*. (1969).[8]

7. (IUR) International Urban Research. The world's metropolitan areas. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1959.
8. Segundo Galvão *et al*. (1969, p. 32), as metodologias do Bureau do Censo Americano e do IUR utilizavam como patamar mínimo 75% e 65% da população ocupada em atividades não agrícolas para identificar uma estrutura econômica de caráter metropolitano.

4) Integração por deslocamentos pendulares: por fim, Galvão *et al*. (1969) propuseram a utilização de dados de fluxos de deslocamento pendular ou de ligações telefônicas entre os municípios como medida do nível de integração entre eles. Para os autores, um município "A" poderia ser incorporado à RM caso o volume total de seus residentes que se deslocam diariamente para trabalhar em outros municípios da região somados aos moradores da região que se deslocam para trabalhar em "A" correspondam a pelo menos 10% da população total residente em "A".[9] A incorporação dos dados de fluxo pendular como medida de integração entre as cidades é um ponto comum em diversas metodologias de delimitação de RMs no Brasil e no mundo (Soares, 1968b; Monteiro, 1968; Freeman e Cheshire, 2006; Moura *et al*., 2007; Casado-Díaz e Coombes, 2011; Ojima, 2011; OCDE, 2012). A definição do patamar mínimo de deslocamentos, contudo, costuma ser feita *ad hoc* variando entre 10% e 20% e seguindo diferentes formas de cálculo.

Ainda nos dias de hoje, existe muita divergência entre os métodos utilizados pelos diversos países para a definição e delimitação de suas RMs. Muitos pontos de divergência emergem fundamentados na busca por critérios que melhor se ajustem às particularidades dos sistemas urbanos e respectivas divisões político-administrativas de cada país (OCDE, 2002; Freeman e Cheshire, 2006; Garcilazo, 2007; Casado-Díaz e Coombes, 2011).

Diante dessa diversidade de métodos, Casado-Díaz e Coombes (2011) afirmam que existe pouca clareza sobre como avaliar qual é a melhor opção. Esta falta de clareza também persiste no caso brasileiro no momento de se analisar o grau de adequação das delimitações oficiais das RMs brasileiras. Dessa forma, este estudo tomou como referência as RMs que se delineariam nos dados do Censo Demográfico 2010 caso se utilizassem os mesmos critérios propostos por Galvão *et al.* (1969) e com um mínimo de adaptação às informações disponíveis atualmente. No tópico a seguir, são apresentadas adaptações feitas à proposta original utilizada na década de 1970 e uma análise comparativa dos resultados obtidos com as RMs estaduais.

9. Devido à falta de acesso aos dados de fluxos pendulares e ligações telefônicas na época da pesquisa, Galvão *et al*. (1969, p. 63) utilizaram somente as informações de movimento de passageiros entre municípios informados na época pelas empresas de transporte rodoviário e contabilizaram os deslocamentos realizados nos dois sentidos de cada linha de transporte.

4 AS RMs DE HOJE SEGUNDO OS CRITÉRIOS DA DÉCADA DE 1970

Neste tópico, apresentam-se os resultados de quais seriam as RMs existentes atualmente caso fossem adotados os mesmos critérios utilizados na década de 1970 para a definição das primeiras RMs brasileiras. Para tanto, são utilizados os dados do Censo Demográfico 2010 e os critérios propostos por Galvão *et al.* (1969). Contudo, como os critérios propostos pelos autores deste estudo foram originalmente pensados para outro período da urbanização brasileira, algumas pequenas adaptações foram feitas (quadro 1).

4.1 Adaptação dos critérios originalmente propostos

Para a delimitação das RMs, o critério I-4, apresentado no quadro 1, por exemplo, aponta que um município deveria ter apresentado um alto crescimento populacional para poder pertencer a uma RM. Embora este critério fizesse sentido para aquele período de altas taxas de crescimento populacional e rápida urbanização, com importante componente migratório, parece razoável descartá-lo nesta pesquisa, uma vez que estas características não são mais aderentes ao atual estágio de desenvolvimento urbano e à dinâmica populacional no Brasil.

Os critérios II.1 e II.3, ainda do quadro 1, por sua vez, refletem como o caráter industrial era tido como parte essencial da urbanização brasileira, particularmente na segunda metade do século XX. Dadas as atuais características observadas na economia do país, adaptou-se o critério II.1, considerando apenas aqueles municípios com pelo menos 70% de sua população ocupada em atividades urbanas, seja nos setores industriais, seja nos serviços, seja no comércio – excluindo-se assim aquelas ocupações agrícolas e de extração vegetal ou mineral; quanto ao critério II.3, foi descartado. Quanto ao critério II.2, Galvão *et al.* (1969) não explicitam o que se entende por um "núcleo dormitório" – e, ainda hoje, esta definição parece pouco estabelecida na literatura (Ojima, Pereira e Silva, 2007). Assim, este critério também foi descartado neste estudo.

Por fim, cabe observar que o critério III.1 original restringia-se apenas aos deslocamentos realizados diariamente. No entanto, esta restrição não é feita neste estudo, uma vez que fluxos com frequências mais espaçadas acabariam também sendo excluídos (duas, três ou quatro vezes por semana, por exemplo) – mas indicam, ainda assim, certo grau de integração espacial do mercado de trabalho. Cabe observar ainda que mais de 80% dos deslocamentos pendulares no Brasil em 2010 foram declarados como deslocamentos diários; isto leva a crer que esta restrição não alteraria significativamente o resultado final deste estudo.

QUADRO 1
Critérios utilizados neste estudo para estimação de RMs (2010)

Dimensão	Critério originalmente proposto por Galvão *et al*. (1969)	Critérios utilizados
(I) Demográfica	1. População municipal de pelo menos 400 mil habitantes.	Mantido.
	2. Densidade do distrito-sede de pelo menos 500 habitantes/km².	Densidade dos setores censitários urbanos de pelo menos 500 habitantes/km².
	3. Densidade municipal de pelo menos 60 habitantes/km².	Densidade municipal de pelo menos 60 habitantes/km².
	4. Variação da população do decênio anterior deve ser de no mínimo 45%, no município ou em um distrito contíguo.	Descartado.
(II) Estrutural	1. Pelo menos 10% da população potencialmente ativa do município ocupada em atividades industriais.	Pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas.
	2. No caso dos chamados núcleos "dormitórios", esta porcentagem é substituída por um índice de movimento pendular, igual ou superior a 20% da população, deslocando-se diariamente para qualquer município da área.	Descartado.
	3. Quando o valor da produção industrial municipal for três vezes maior que o da agrícola.	Descartado.
(III) Integração	1. Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área – considerando fluxos de entrada e saída do município.	Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se em viagens intermunicipais para trabalhar em qualquer outro município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município).
	2. Quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a oitenta, por aparelho, durante um ano.	Descartado por indisponibilidade de dados.

Fonte: Galvão *et al*. (1969).
Obs.: os critérios foram adaptados a partir da proposta original de Galvão *et al.* (1969).

Para um município ser considerado sede metropolitana, ele precisa atender simultaneamente aos critérios I.1 e I.2. Para a inclusão de município em um dado perímetro metropolitano, é necessário que este atenda a pelo menos um dos critérios I.3 ou II.2, e, necessariamente, ao critério III.1.

4.2 Metodologia de aplicação dos critérios

A metodologia de aplicação dos critérios seguiu as quatro etapas descritas a seguir. Os resultados obtidos em cada etapa são ilustrados no mapa 1.

1) Na primeira etapa, identificam-se todos os municípios com mais de 400 mil habitantes.

2) Em seguida, para cada centro obtido na etapa anterior, selecionam-se todos os municípios em um raio de 200 km que possuam densidade acima de 60 habitantes/km² ou mais de 70% de população ocupada em atividades urbanas.[10]

10. A definição de 200 km para o raio foi feita *ad hoc*, mas buscando-se um limite de distância suficientemente grande de modo a incorporar aqueles municípios que apresentariam maior potencial de integração por deslocamentos cotidianos casa-trabalho.

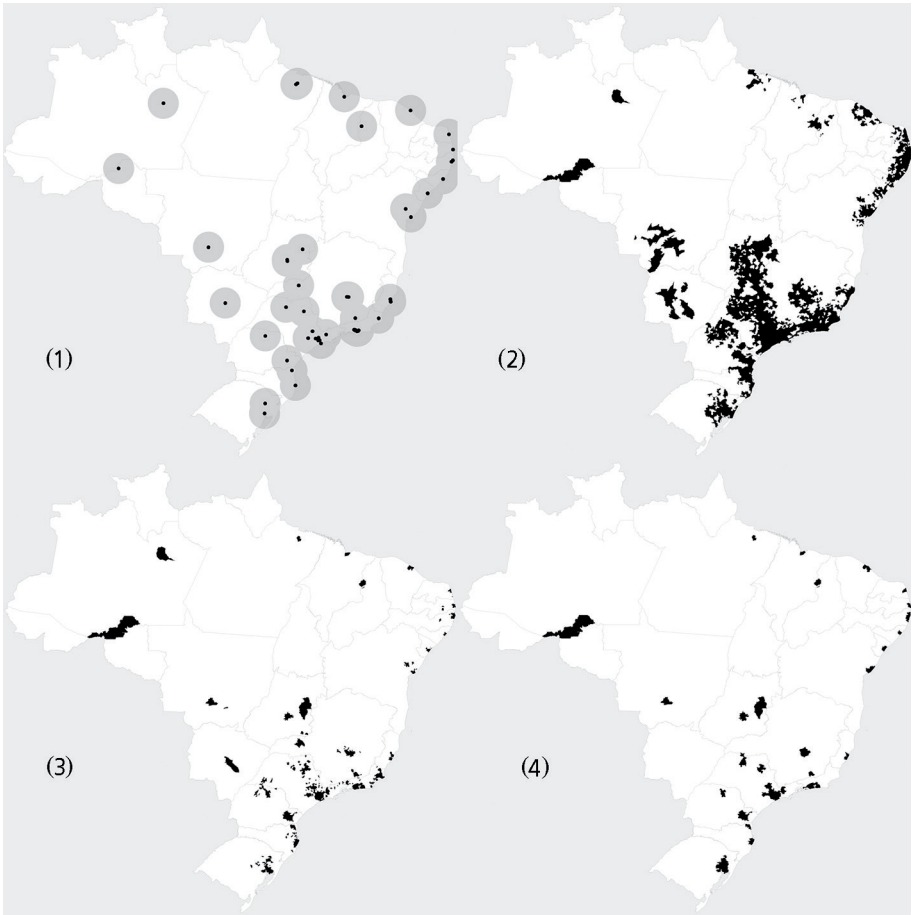
3) Na terceira etapa, são calculadas as matrizes origem-destino de cada grupo de municípios selecionados na etapa anterior e excluem-se aqueles municípios cujo volume de fluxos pendulares trocados com seu respectivo grupo – somando-se entradas e saídas ao município – seja menor que 10% da população total residente no município. Cabe observar que todos os valores da matriz origem-destino são recalculados a cada vez que se exclui da área um município que não atenda ao critério de 10%. Estas exclusões são feitas sucessivamente até que todos os municípios remanescentes atendam ao limite mínimo de 10%.

4) Na quarta etapa, excluem-se os municípios não contíguos aos grupos formados na etapa anterior e incluem-se aqueles municípios enclaves – independentemente do seu nível de fluxos pendulares. Neste caso, considerou-se que a presença de massas de água não interrompe a contiguidade.

Após a aplicação dos procedimentos da quarta etapa, são estimadas novas matrizes origem-destino recalculando-se os valores dos fluxos e então se reinicia o passo (3) novamente. Por fim, repetem-se as etapas (3) e (4) sucessivamente até que todas as áreas sejam compostas apenas por municípios que atendam ao limite mínimo de 10% de fluxos e por seus enclaves.

MAPA 1

Etapas para a estimação das RMs – Brasil (2010)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

4.3 Resultados

A análise dos resultados permitiu que as RMs estimadas fossem classificadas com base no grau de metropolização, caracterizado pela alta especialização do uso do solo urbano (Davidovich e Lima, 1975). Estas aglomerações apresentam estrutura espacial típica, em que se encontram equipamentos e serviços urbanos de alta complexidade e grande capacidade de polarização, revelada por fluxos de movimento pendular em direção aos seus núcleos e subnúcleos. Na proposta das autoras, foram definidas as seguintes categorias de aglomerações metropolitanas compostas: áreas metropolitanas – constituídas pelas metrópoles nacionais e regionais; áreas metropolitanas incipientes e aglomerações submetropolitanas. Para as

aglomerações abaixo do nível metropolitano, as autoras distinguem: aglomerações com uma cidade central, aglomerações por processo de conurbação, aglomerações de cidades geminadas e ainda aglomerações sem espaço urbanizado contínuo.

No estrato metropolitano propriamente dito, destaca-se primeiramente a macrometrópole paulista, formada pela junção de várias áreas metropolitanas contíguas com ligações muito fortes entre os municípios que as compõem. Neste nível metropolitano, além da macrometrópole paulista, encontram-se metrópoles identificadas na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2007 e que conformavam com o seu entorno uma área metropolitana: Rio de Janeiro, Brasília, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. Algumas das RMs estimadas neste estudo poderiam ser classificadas como "áreas metropolitanas incipientes": São Luís, Teresina, Natal, João Pessoa, Maceió, Vitória, Ribeirão Preto, Londrina, Florianópolis, Joinville e Cuiabá. Nesta pesquisa, foi introduzida a categoria de áreas metropolitanas não consolidadas e ainda em formação, em substituição à noção de áreas submetropolitanas: Porto Velho, Aracaju, Juiz de Fora, São José do Rio Preto e Caxias do Sul (Davidovich e Lima, 1975).

No anexo C deste trabalho, encontra-se uma lista das RMs estimadas com seus respectivos municípios. [11] O anexo D apresenta a tabela-síntese com estatísticas descritivas dos critérios utilizados na metodologia de delimitação destas áreas. Por fim, o anexo E mostra um conjunto de mapas em que se comparam as delimitações das RMs estimadas neste trabalho com a delimitação original definida na década de 1970 e as demarcações estaduais oficiais existentes na data de realização do Censo Demográfico 2010.

Em uma breve análise regional dos resultados da aplicação dos critérios da década de 1960 e 1970 aos resultados do Censo 2010, pode-se verificar que: a região Norte apresentava em 2010 um total de 2.473.582 pessoas vivendo em áreas metropolitanas, tendo sido identificadas duas áreas metropolitanas com diferentes características: Porto Velho e Belém. A ocupação de Rondônia é relativamente recente e segue as características gerais da região Norte, com municípios de extensa área territorial e ocupações com menor densidade. A RM de Porto Velho parece estar em um estágio inicial de formação, é constituída pelo próprio município de Porto Velho e por Candeias de Jamari, somando um total de 448.306 habitantes em 2010. Como estes dois municípios apresentam suas sedes bastante próximas, isto possibilita uma troca razoável de fluxos diários casa-trabalho entre os dois municípios. Belém se mostra uma RM consolidada e situada em área de maior densidade de ocupação. Tendo sido institucionalizada na década de 1970, quando era composta apenas por Belém e Ananindeua, nas estimativas para 2010, a região incorporaria também os municípios de Benevides e Marituba,

11. O arquivo em formato Shapefile dos limites dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas estimadas neste trabalho está disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0BwDnAiF8PF5ZMm5ZOFNDNG9zdXM/edit?usp=sharing>.

congregando 2.025.276 habitantes.

Entre as metrópoles identificadas, a partir da pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008), a única que não apresenta área metropolitana é Manaus, núcleo urbano de grande porte populacional e uma enorme área de influência que consolida sua posição como metrópole. Entretanto, o fato de estar contida em um município de tamanha extensão territorial não possibilitou a formação de uma ocupação urbana densa que extravasasse os limites do município. Assim, Manaus parece ser um caso particular de uma metrópole sem RM.

Na região Nordeste, o processo de ocupação é antigo e consolidado e a característica é a metropolização dos grandes centros urbanos regionais, especialmente das capitais estaduais, apresentando nove RMs com 16.915.182 habitantes, vivendo em 64 municípios. Destas RMs, três já haviam sido instituídas na década de 1970 por lei federal: Fortaleza, Recife e Salvador. Cabe ressaltar, no entanto, que alguns dos municípios que compunham estas regiões na sua delimitação original, na década de 1970, ficaram excluídos das áreas metropolitanas estimadas neste estudo por não atenderem ao critério mínimo de integração pelos dados de movimento pendular em 2010 – o município de Maranguape, na RM de Fortaleza, e Itaparica e Vera Cruz, na RM de Salvador.

O processo de urbanização da região Sudeste, por sua vez, se mostrou mais difundido com uma rede urbana mais densa no seu território. Como consequência da aplicação da metodologia, no estado de São Paulo, as áreas identificadas no entorno das cidades de mais de 400 mil habitantes se mostram contíguas, não permitindo uma clara identificação dos limites de cada área. Dessa forma, adotou-se para este grande aglomerado urbano a denominação de macrometrópole paulista, conforme originalmente proposto na década de 1970 (Souza, 1999).[12] Esta macrometrópole se desenvolveu ao redor da cidade de São Paulo e, atualmente, abrange um conjunto polinucleado de cinco áreas metropolitanas: a de São Paulo propriamente dita, Campinas, Santos, Sorocaba e São José dos Campos, envolvendo um total de 75 municípios.

Este trabalho identificou ainda duas outras RMs em São Paulo em 2010. São elas a RM de Ribeirão Preto, considerada ainda incipiente, com doze municípios; e a RM, em processo de formação, de São José do Rio Preto, com dezessete municípios, que contavam com respectivamente 819.496 e 593.993 habitantes.

Em Minas Gerais, além da RM de Belo Horizonte composta por cerca de 4,8 milhões de habitantes em 25 municípios, a aplicação da metodologia identificou uma nova área metropolitana em formação, composta por Juiz de Fora e

12. Em certa medida, esse fenômeno se assemelharia às "Áreas Metropolitanas Consolidadas", identificadas pelo Bureau of The Census dos Estados Unidos (OMB, 2010), formadas pela junção de várias áreas metropolitanas contíguas com ligações muito fortes entre os municípios que as compõem.

outros dois municípios, somando uma população de cerca de 533 mil habitantes. Por sua vez, no Espírito Santo, a RM de Vitória foi identificada com uma população de cerca de 1,56 milhão de habitantes e localizada em seis municípios. O Rio de Janeiro segue como segunda maior RM nacional com seus quase 12 milhões de habitantes e dezenove municípios. Assim, a região Sudeste contaria com sete RMs em 2010, um incremento de quatro regiões no período 1970-2010.

Cabe destacar que, apesar de o município de Uberlândia ter atendido ao critério de porte populacional acima de 400 mil habitantes em 2010, não foram identificados municípios contíguos com suficiente troca de fluxos pendulares. Consequentemente, Uberlândia não foi identificado como metrópole, embora se acredite que este município possa se tornar nas próximas décadas um núcleo de uma "região metropolitana em formação" (Davidovich e Lima, 1975).

A região Sul, que na década de 1970 contava com duas RMs, teria hoje, segundo os critérios adotados, um total de cinco RMs, envolvendo 78 municípios. Têm-se então no Paraná duas RMs: a de Curitiba, com quinze municípios, e a de Londrina, com quatro, com um total populacional de 3.668.485 habitantes; em Santa Catarina, foram identificadas duas RMs: a de Florianópolis, com sete municípios, e a de Joinville, com dois, e população de 1.404.208. No Rio Grande do Sul, por sua vez, a RM estimada para Caxias do Sul apresentou considerável sobreposição à RM estimada para Porto Alegre. Embora não haja uma troca significativa de fluxos pendulares entre as duas cidades, há um considerável número de municípios polarizados simultaneamente por estes dois núcleos. Por esta razão, foram consideradas conjuntamente, abrangendo um total de cinquenta municípios e 4.535.092 habitantes.

Em contraste com a década de 1970, quando a região Centro-Oeste não apresentava nenhum centro com população acima de 400 mil habitantes, em 2010, três municípios satisfaziam esta condição, o que permitiu a identificação de três RMs: Brasília, classificada pela REGIC (IBGE, 2008) como metrópole nacional, com sete municípios em seu entorno pertencentes ao estado de Goiás e somando 3.332.881 habitantes; Cuiabá, cuja capital formava, desde a década de 1970, uma aglomeração urbana com Várzea Grande e em 2010 apresentavam contingente populacional de 803.694; e Goiânia, com seu entorno composto por treze municípios e abrangendo 2.046.060 habitantes em 2010.

4.3.1 Resultados da estimação *versus* RMs estaduais oficiais e RMs originais das leis de 1973 e 1974

A aplicação da metodologia descrita na seção 4.2 aos dados do Censo Demográfico 2010 resultou na identificação de um total de 328 municípios "metropolitanos", somando uma população de 80,985 milhões de pessoas. Comparando-se as RMs estimadas com aquelas 36 regiões instituídas por leis estaduais e as três Rides, ob-

serva-se que as regiões estimadas são compostas por um número consideravelmente menor de municípios – quase metade –, possuem uma população menor em cerca de 10 milhões de pessoas e uma área territorial três vezes menor (ver as duas primeiras colunas da tabela 2). Poder-se-ia dizer que a utilização do critério de densidade mínima fez a diferença, pois a densidade média das RMs estimadas é quase três vezes maior que a das RMs definidas por legislação estadual.

TABELA 2
Características dos municípios pertencentes às áreas metropolitanas e às Rides brasileiras, segundo diferentes metodologias de delimitação – Brasil (2010)

Características	RMs			
	Estaduais e Rides[1] (A: 243 + 428 = 671)	Estimadas (B: 243 + 85 = 328)	Municípios das RMs estaduais que não atendem critérios (A - A ∩ B: 428)	Municípios incluídos nas RMs estimadas (B - A ∩ B: 85)
Número total de RMs	39	26	-	-
Número total de municípios	671	328	428	85
População total residente	90.411.572	80.985.895	14.708.533	5.282.856
Porcentagem em relação à população total do país	47,4	42,5	7,7	2,8
Área territorial (km²)	483.327,60	146.460,10	397.055,60	60.188,10
Porcentagem do total da área territorial do país	5,7	1,7	4,7	0,7
Densidade média (habitantes/km²)	187,06	552,96	37,04	87,77
População em ocupações urbanas (%)	96,1	98,0	85,1	95,7
Deslocamento pendular médio (%)[2]	13,5	14,6	5,8	9,6
PIB *per capita* (R$)	25.388	26.972	17.702	28.285
PIB de 2010 a preços correntes (mil reais)	2.295.332.416	2.184.386.414	260.373.492	149.427.490
Porcentagem do PIB total do país	60,9	57,9	6,9	4,0

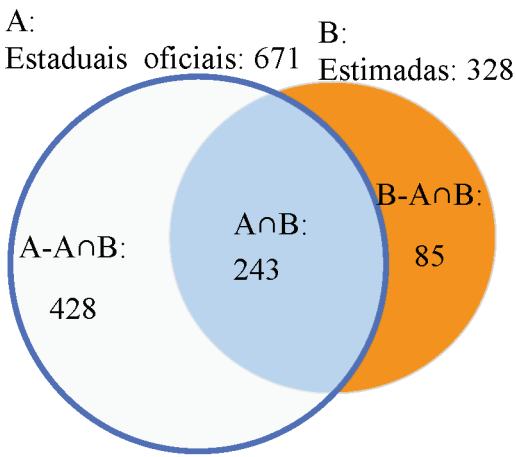
Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Inclusive a aglomeração urbana do nordeste do Rio Grande do Sul.
[2] Volume dos fluxos intermunicipais para trabalho para qualquer município da área (entradas mais saídas) em relação à população residente do município.

Por sua vez, observam-se menores diferenças em termos de produto interno bruto (PIB), PIB *per capita*, fluxos pendulares e proporção da população em ocupações urbanas. Em parte, isto se deve ao fato de que as RMs estaduais e as estimadas compartilham um número grande de municípios, 243. Ou seja, o cerne das atividades produtivas se concentra nestes municípios que ambas as regionalizações captam, tanto em termos do valor produzido – PIB – quanto dos deslocamentos por motivo de trabalho que estas atividades suscitam.

Com o intuito de ilustrar como o "Brasil Metropolitano" pode ter características diferenciadas a depender da metodologia utilizada, analisaram-se estas variáveis também para outros dois conjuntos de municípios. Os 428 municípios

das RMs definidas por legislação estadual que não foram captados pela estimação deste estudo e os 85 municípios que não fazem parte destas RMs estaduais em vigor em 2010, mas que pertenceriam às áreas metropolitanas estimadas (figura 1). Cabe esclarecer aqui que das 39 RMs/Rides institucionalizadas existentes na data do Censo Demográfico 2010, quinze regiões – com seus 250 municípios – ficaram totalmente excluídas das áreas metropolitanas estimadas com base nos critérios de Galvão *et al.* (1969).[13] Consequentemente, nenhum de seus 250 municípios foi considerado "metropolitano". Os outros 78 municípios sem características "metropolitanas" fazem parte das demais RMs institucionalizadas pelos estados.

FIGURA 1
Comparação dos municípios que pertencem às RMs oficiais estaduais e às RMs estimadas



Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

A terceira e quarta colunas da tabela 2 ressaltam as diferenças entre esses dois grupos de municípios. Nota-se como o conjunto dos municípios incorporados pela nova metodologia é quase três vezes menor em termos de população e mais de seis vezes menor em termos de território ocupado. Não obstante, os municípios incorporados apresentam valores consideravelmente maiores em termos de densidade demográfica, população em ocupação urbana, fluxos pendulares e PIB *per capita*, que podem ser considerados bons descritores do caráter "metropolitano" das cidades. Assim, foram descartados os municípios que não atendiam aos critérios para integrar uma RM e que pela legislação estadual foram incluídos nas RMs institucionalizadas.

13. Em ordem alfabética: RM do Agreste, de Campina Grande, Carbonífera, do Cariri, de Chapecó, da Foz do rio Itajaí, de Lages, Macapá, Manaus, Maringá, Ride Petrolina/Juazeiro, RM do Sudoeste Maranhense, de Tubarão, do Vale do Aço e do Vale do Itajaí.

Como o número de municípios das RMs estimadas é bem menor que o das RMs institucionalizadas, é como se a demarcação para todo o Brasil das RMs com base nos critérios originais da década de 1970 permitisse mais precisão na delimitação do fenômeno metropolitano no país. Identificou-se um número muito menor de municípios em um território muito mais compacto e densamente ocupado, mas com características metropolitanas marcadamente mais presentes.

Diante desses resultados, os casos particulares das RMs mais consolidadas merece uma comparação mais detida, aquelas que já haviam sido instituídas originalmente por lei federal nos anos 1970 e foram posteriormente modificadas por leis estaduais (tabela 3). Mesmo no caso destas áreas, nota-se que seus limites foram bastante alterados (mapas do anexo E). Uma exceção é a RM estimada para Recife, que mantém na composição os mesmos municípios da RM oficializada por legislação estadual em 1994 e alterada pelo desmembramento de Araçoiaba em 1997. Além de Recife, a metrópole do Rio de Janeiro também muda muito pouco seus limites. O número de municípios é o mesmo, apenas com divergência sobre a inclusão e/ou exclusão de dois municípios – Paracambi e Mangaratiba.

TABELA 3
Características das RMs consolidadas: delimitação oficial estadual e estimada – Brasil (2010)

RMs consolidadas	RM estadual (agosto de 2010)				RM estimada para 2010, seguindo critérios de Galvão *et al*. (1969)			
	População total (1 mil)	Número de municípios	Densidade (habitantes/km²)	PIB 2010 (R$ milhões)	População total (1 mil)	Número de municípios	Densidade (habitantes/km²)	PIB 2010 (R$ milhões)
Belém	2.102	6	829	23.273	2.025	4	1.314	22.889
Fortaleza	3.616	15	624	50.606	3.330	9	1.140	48.006
Recife	3.691	14	1.330	61.443	3.691	14	1.330	61.443
Salvador	3.574	13	821	75.606	3.440	9	1.107	73.831
Belo Horizonte com colar metropolitano	5.415	48	375	132.889	4.788	25	816	119.407
Belo Horizonte sem colar metropolitano	4.884	34	516	120.834				
Rio de Janeiro	11.836	19	2.222	275.189	11.825	19	2.150	275.631
São Paulo/Campinas/ Baixada Santista[1]	24.145	67	1.725	847.636	25.665	75	1.642	920.504
Curitiba	3.174	26	206	94.018	3.005	15	472	91.802
Porto Alegre/ Caxias do Sul[2]	4.675	41	350	134.162	4.535	50	408	129.206
Total das RMs consolidadas	67.111	283	798	1.815.656	62.304	220	1.136	1.742.720
Brasil	190.756	5.565	22	3.770.085				

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Notas: [1] Conjunto das RMs oficiais de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas *versus* macrometrópole paulista.

[2] Conjunto da RM oficial de Porto Alegre com a aglomeração urbana do nordeste do Rio Grande do Sul *versus* RM estimada de Porto Alegre/Caxias do Sul.

Os casos de São Paulo e Porto Alegre se destacam dos demais, pois a estimação identificou nestas regiões "áreas de metrópoles consolidadas" (OMB, 2010), em que se observa uma tendência de mais integração entre áreas metropolitanas contíguas. Nestes casos, as RMs oficiais foram consideradas em conjunto de modo a proporcionar uma comparação mais apropriada. Nestas duas regiões, o número de municípios das áreas estimadas é muito maior que a do conjunto das RMs oficiais consideradas. No caso de São Paulo, isto se explica devido à estimação captar também as metrópoles de Sorocaba e São José dos Campos.[14] No caso da área estimada para Porto Alegre e Caxias do Sul, isto se explica por terem sido acrescentados os municípios que estão localizados no espaço entre uma delimitação oficial e a outra. Em ambos os casos, as regiões estimadas possuem população total menor que o conjunto das oficiais, mas o número é bastante próximo. O valor do total do PIB também é próximo, sendo que na macrometrópole paulista a inclusão de Sorocaba e São José dos Campos faz alguma diferença, aumentando o PIB em 8%.

Para todas as demais RMs estimadas, houve queda na população e no número total de municípios e um aumento bastante expressivo na densidade média em comparação às regiões oficiais. A diminuição do número de municípios incluídos nas RMs estimadas explica a queda do PIB, que não é maior que 5%. Aqui fica claro para cada RM o que se havia notado no conjunto de todas elas, o patamar de densidade muito maior indica como o fenômeno metropolitano foi captado com mais precisão. Neste sentido, vale a pena comentar o caso de Curitiba, cuja RM oficial "perderia" onze municípios, enquanto a RM estimada teria mais que o dobro da densidade da oficial.

Ainda nessa tendência, cabe comentar o caso de Belo Horizonte e seu colar metropolitano. Comparando-se com a RM estimada observa-se certa semelhança em termos de porte populacional, embora a delimitação estadual apresente uma densidade demográfica média 58% menor e nove municípios a mais que a da RM estimada.

Por fim, a última comparação realizada neste estudo visa ilustrar a evolução das RMs consolidadas, comparando seu retrato em 1970 com o de 2010. O exercício é tentador, e não poderia deixar de ser feito, já que houve um esforço para repetir em 2010 os mesmos procedimentos para a delimitação feita na década de 1970, com as adaptações necessárias às informações disponíveis em 2010. Uma grande diferença em relação ao contexto urbano da década de 1970 é a distribuição de municípios-núcleo – de mais de 400 mil habitantes – em 2010 mais próximos uns dos outros, alguns até conurbados, como no caso de

14. A RM do Vale do Paraíba e do Litoral Norte, em que São José dos Campos está incluído, foi criada em 2012, e por isso não foi considerada neste estudo.

São Paulo e Guarulhos. Em 1970, isto não se observava, e, em 2010, isto levou à necessidade de delimitar as áreas polinucleadas de São Paulo e Porto Alegre. Também se pode levantar a hipótese de que os deslocamentos que antes aconteciam prioritariamente de maneira radial, do núcleo para as áreas de abrangência, agora se tornam mais complexos devido à tendência das áreas urbanas se tornarem mais policêntricas.

Como se poderia esperar, em todos os casos, as metrópoles tiveram sua área ampliada entre 1970 e 2010, incorporando vários municípios em seu processo de expansão (tabela 4). Embora isto se deva em parte ao próprio processo de expansão da dinâmica metropolitana, por seu turno, o processo de emancipação municipal também contribuiu para a ampliação do número de municípios destas áreas. Ainda, observa-se aumento expressivo na densidade e no total populacional das RMs consolidadas. Pode-se dizer também que o Brasil se tornou mais "metropolitano". A proporção da população que reside nestas áreas aumentou de 25% em 1970 para 32,7% em 2010. Com isso, praticamente um em cada três brasileiros vivia em uma destas áreas metropolitanas consolidadas na data do último censo.

Cabe destacar os casos do Rio de Janeiro e de Curitiba. A RM do Rio de Janeiro é a única que apresenta tendência inversa à das outras RMs estaduais, com perda relativa de participação populacional no país[15] Curitiba, por sua vez, destaca-se por ter apresentado nos últimos quarenta anos o maior crescimento populacional (266%) e o maior aumento de densidade populacional (504%).

TABELA 4
Regiões metropolitanas consolidadas: delimitação original nos anos 1970 *versus* delimitação estimada em 2010

RMs consolidadas	RM das leis de 1973-1974				RM estimada em 2010			
	Número de municípios	População		Densidade em 1970	Número de municípios	População		Densidade em 2010
		1970	Brasil (%)			2010	Brasil (%)	
Belém	2	655.901	0,7	537	4	2.025.276	1,1	1.314
Fortaleza[1]	5	1.036.779	1,1	298	9	3.330.485	1,7	1.140
Recife	9	1.791.322	1,9	814	14	3.690.547	1,9	1.330
Salvador	8	1.147.821	1,2	526	9	3.440.462	1,8	1.107
Belo Horizonte	14	1.605.306	1,7	437	25	4.787.542	2,5	816
Rio de Janeiro	14	7.080.661	7,6	1.095	19	11.825.040	6,2	2.150

(Continua)

15. A RM do Rio de Janeiro, instituída na década de 1970, também é a única que a legislação estadual excluiu quatro municípios desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988): Itaguaí – excluído em 2002; Mangaratiba, em 2001; Petrópolis, em 2001; e Maricá, em 2002.

(Continuação)

RMs consolidadas	RM das leis de 1973-1974				RM estimada em 2010			
	Número de municípios	População		Densidade em 1970	Número de municípios	População		Densidade em 2010
		1970	Brasil (%)			2010	Brasil (%)	
São Paulo[2]	36	8.139.730	8,7	1.024	75	25.664.787	13,5	1.642
Curitiba	14	821.233	0,9	94	15	3.004.978	1,6	472
Porto Alegre[3]	14	1.531.257	1,6	264	50	4.535.092	2,4	408
Total das RMs consolidadas	117	23.810.010	25,6	570	220	62.304.209	32,7	1.136
Brasil	3.991	93.130.683	100	11,1	5.565	190.755.799	100	22,4

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) e Davidovich e Lima (1975).

Notas: [1] Em 1970, não foi incluído o município de Maracanaú, por não constar da composição apresentada por Davidovich e Lima (1975).

[2] Composição da RM de São Paulo em 1973 e da macrometrópole paulista em 2010.

[3] Composição da RM de Porto Alegre em 1973 e da região de Porto Alegre/Caxias do Sul em 2010.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aplicando-se para todo o Brasil uma única metodologia de delimitação de RMs, com base nos mesmos critérios utilizados para a criação das primeiras RMs brasileiras nos anos 1970 (Galvão *et al.*, 1969), observa-se um "Brasil metropolitano" muito diferente daquele retratado pelas RMs oficiais delimitadas pelos estados. Mesmo tomando-se como referência um conjunto de critérios pouco exigentes, por terem sido concebidos, originalmente, para uma fase inicial do processo de metropolização nacional, os resultados apontam para um número menor de RMs – 26 *versus* 39 – englobando cerca de metade do número de municípios – 328 *versus* 671 –, com maior nível de integração por deslocamentos casa-trabalho e uma área territorial cerca de três vezes mais compacta e densa. Não obstante, o conjunto das regiões estimadas possui 90% do tamanho das RMs estaduais em termos de população e aproximadamente o mesmo porte em termos econômicos – 95% do PIB total e 106% do PIB *per capita*.

Apesar dessas diferenças, as RMs estimadas permanecem com uma distribuição regional bastante desigual no território nacional, o que reflete o processo de ocupação do país. Nesse sentido, o processo de metropolização no país ainda se caracteriza por uma marcada concentração espacial nas regiões Sul, Sudeste e no litoral nordestino, com os núcleos metropolitanos centrando-se, em geral, nas capitais estaduais. Um ponto que vale destacar é a identificação de áreas metropolitanas com sobreposição de significativa parcela de seus territórios. Este é o caso das regiões de Porto Alegre e Caxias do Sul e o caso mais notável da macrometrópole paulista, identificado nos anos 1970 por Souza (1999).

De qualquer maneira, os resultados encontrados sugerem a importância de

se repensar o significado das RMs no Brasil e utilizar critérios únicos para todas as UFs, a fim de se adotar políticas e programas de governo que atinjam todas as áreas de maior densidade de ocupação, polarizadoras e disseminadoras de medidas adotadas para o desenvolvimento social e econômico. A grande questão não é o número de RMs, mas sim o papel que desempenham em suas respectivas áreas de influência, como polos disseminadores de inovações, prestadores de serviços públicos, entroncamento de eixos de transporte etc.

Embora a utilização dos critérios propostos por Galvão *et al*. (1969) tenham resultado em um grupo de RMs e municípios bem menos heterogêneos que aquele que consta das legislações estaduais, ainda se faz necessário discutir a proposta de uma nova metodologia e/ou critérios para a delimitação de áreas metropolitanas no Brasil que considerem as transformações ocorridas na dinâmica urbano-regional das últimas décadas.

Invariavelmente, seja a proposta de uma nova metodologia, seja uma atualização dos critérios de Galvão *et al*. (1969) para o atual estágio de desenvolvimento urbano no Brasil, ainda se faz necessário contextualizar estas propostas de metodologias de delimitação no cenário de experiências semelhantes de outros países. Nas últimas décadas, surgiu uma série de iniciativas que buscam a compatibilização das metodologias utilizadas em diversos países na definição de suas áreas metropolitanas, como as iniciativas da OCDE (2002, 2012), UN-Habitat – com o Large Cities Statistics Project – e as iniciativas da União Europeia por meio da sua agência de estatística Eurostat – com o Urban Audit Project –, da Rede Europeia de Regiões e Áreas Metropolitanas (Metrex/ESPON) e do Grupo para Análises Comparativas de Regiões Metropolitanas Europeias (Gemaca). Embora estas metodologias compartilhem diversos pontos comuns – como a utilização de dados de deslocamento casa-trabalho, densidade demográfica, contiguidade do tecido urbano etc. –, ainda não há um consenso sobre os prós e contras de cada metodologia (Garcilazo, 2007) e falta clareza inclusive sobre como avaliar qual é o melhor método (Casado-Díaz e Coombes, 2011). Em todo caso, a utilização de uma única metodologia para a delimitação de RMs no país se mostra extremamente útil no sentido de garantir a comparabilidade das estatísticas oficiais destas áreas.

Além disso, se o papel constitucional das RMs é o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, então a delimitação dos limites destas áreas se justificaria para além de uma formalidade de rigor científico, mas principalmente pelas implicações que esta delimitação teria para a organização e oferta de serviços públicos essenciais, como transporte público, saneamento etc. Neste caso, ficará para futuros estudos a sugestão de que, para cada função pública de interesse comum – saneamento,

transporte urbano etc. –, deveria haver uma regionalização mais adequada às especificidades do serviço em questão. Enfim, espera-se com este capítulo que esta discussão possa ser aprofundada no bojo da produção de estatísticas oficiais e da discussão do projeto de lei sobre o estatuto da metrópole.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1937.

_____. Constituição Federal do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1967.

_____. Constituição Federal do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988.

CASADO-DÍAZ, J. M.; COOMBES, M. The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 57, 2011.

CASTELLO BRANCO, M. L. G. **Espaços urbanos**: uma proposta para o Brasil. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, ano 37, n. 1, p. 3-84, jan.-mar. 1975.

FREEMAN, A.; CHESHIRE, P. **Defining and measuring metropolitan regions**: a rationale. *In*: PRESENTED AT THE OECD INTERNATIONAL WORKSHOP ON DEFINING AND MEASURING METROPOLITAN REGIONS. Paris: OECD, 2006.

GALVÃO, M. V. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, ano 31, n. 4, p. 53-127, out.-dez. 1969. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1969_v31_n4.pdf>.

GARCILAZO, E. **Defining metropolitan regions**. *In*: PRESENTED AT THE WORKING PARTY ON REGIONAL AND URBAN STATISTICS. Luxembourg: European Commission, 2007.

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: CBPE/INEP/MEC, 1963. 462 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Região de influência das cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p.

_____. **Censo Demográfico 2010**: primeiros resultados. 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>.

JUILLARD, E. Europa industrial e Brasil: dois tipos de organização do espaço periurbano. **Boletim baiano de geografia**, Salvador, ano 1, n. 4, p. 3-10, mar. 1961.

MELO, M. L. Os problemas de estudo das metrópoles brasileiras. *In*: ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS. **Anais**... São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1960. v. XII, p. 119-129.

MONTEIRO, A. C. **Sugestões para o estudo de áreas metropolitanas**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, 1., Rio de Janeiro: IBGE, 23-30 set. 1968. Mimeografado.

MOURA, R. *et al*. O metropolitano no urbano brasileiro: identificação e fronteiras. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**: as metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan; Observatório das Metrópoles, 2007. p. 127-155.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Relatório de Pesquisa Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Redefining territories: the functional regions. Paris: OECD Publications, 2002.

_____. **Redefining "urban"**: a new way to measure metropolitan areas. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>. Acesso em: dez. 2012.

OJIMA, R. Fronteiras metropolitanas: um olhar a partir dos movimentos pendulares. **Revista paranaense de desenvolvimento**, v. 121, p. 109-126, 2011.

OJIMA, R.; PEREIRA, R. H. M.; SILVA, R. B. A mobilidade pendular na definição das cidades-dormitório: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. **Cadernos PUR/UFRJ**, v. 21, p. 111-132, 2007.

OMB – OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. 2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan statistical areas. **Notice federal register**, v. 75, n. 123, p. 37.246-37.252, 28 June 2010.

PENTEADO, A. R. A área suburbana de São Paulo e sua caracterização. *In*: ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 12. 1958-1959, 1960, São Paulo. **Anais**... São Paulo: AGB, 1958-1959, 1960. p. 207-215.

PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011. v. 1. 490 p .

RIBEIRO, L. C. Q.; BOGUS, L. M. M. Configuração urbana. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 295-605, 2010.

SOARES, M. T. S. Divisões principais e limites externos do Grande Rio de Janeiro. *In*: ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 12. 1958-1959, 1960, São Paulo. **Anais**... São Paulo: AGB, 1958-1959, 1960. p. 187-205.

_____. Critério de delimitação de áreas metropolitanas e a possibilidade de sua aplicação ao Brasil. *In*: SIMPÓSIO DE GEOGRAFIA URBANA, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: IPGH, 1968a. p. 91-106.

_____. **Critério de delimitação de áreas metropolitanas e a possibilidade de sua aplicação ao Brasil**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, 1. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 23-30 set. 1968b. Mimeografado.

SOUZA, M. A. A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. *In*: DEÁK, C.; SCHIFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 1999. p. 111-143.

UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO; ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Proposta de modelo de gestão da Região Metropolitana de Natal: Plano estratégico de desenvolvimento sustentável para Região Metropolitana de Natal: Natal metrópole 2020: Produto 8. Recife: Fade/UFPE, nov. 2007. p. 150.

ZAHN, C. E. Política de desenvolvimento urbano: condicionante para o processo de planejamento local e municipal. *In*: BRUNA, G. C.; BIRKHOLZ, L. B. **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel; USP, 1983. p. 215-223.

ANEXOS

ANEXO A

QUADRO A.1
Áreas metropolitanas criadas na década de 1970 e sua composição

Belém	Curitiba	Fortaleza
Ananindeua	Almirante Tamandaré	Caucaia
	Araucária	Maranguape
Belo Horizonte	Bocaiúva do Sul	Maracanaú
Betim	Campo Largo	Pacatuba
Caeté	Colombo	Aquiraz
Contagem	Contenda	
Ibirité	Piraquara	Salvador
Lagoa Santa	São José dos Pinhais	Candeias
Nova Lima	Rio Branco do Sul	Lauro de Freitas
Pedro Leopoldo	Campina Grande do Sul	São Francisco do Conde
Raposos	Quatro Barras	Simões Filho
Ribeirão das Neves	Mandirituba	Camaçari
Rio Acima	Balsa Nova	Itaparica
Sabará		Vera Cruz
Santa Luzia		
Vespasiano		
Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro
Alvorada	Cabo	Duque de Caxias
Cachoeirinha	Jaboatão	taboraí
Campo Bom	Olinda	Itaguaí
Canoas	Paulista	Magé
Estância Velha	São Lourenço da Mata	Maricá
Esteio	Igarassu	Nilópolis
Gravataí	Itamaracá	Niterói
Guaíba	Moreno	Nova Iguaçu
Novo Hamburgo		Paracambi
São Leopoldo		Petrópolis
Sapiranga		São Gonçalo
Sapucaia do Sul		São João do Meriti
Viamão		Mangaratiba

(Continua)

(Continuação)

São Paulo		
Arujá	Itapecerica da Serra	São Bernardo do Campo
Barueri	Itapevi	São Caetano do Sul
Caieiras	Itaquaquecetuba	Suzano
Cajamar	Jandira	Taboão da Serra
Carapicuíba	Mauá	Biritiba-Mirim
Cotia	Mogi das Cruzes	Guararema
Diadema	Osasco	Juquitiba
Embu	Pirapora do Bom Jesus	Mairiporã
Embu-Guaçu	Poá	Salesópolis
Ferraz de Vasconcelos	Ribeirão Pires	Santa Isabel
Francisco Morato	Rio Grande da Serra	
Franco da Rocha	Santana de Parnaíba	
Guarulhos	Santo André	

Fonte: Brasil (1973; 1974).
Elaboração dos autores.

ANEXO B

QUADRO B.1
RMs estaduais e Rides existentes na data da realização do Censo Demográfico 2010

Década de criação	RMs (ano de criação)
1970	Belém (1973)
	Belo Horizonte (1973)
	Curitiba (1973)
	Fortaleza (1973)
	Porto Alegre (1973)
	Recife (1973)
	Salvador (1973)
	São Paulo (1973)
	Rio de Janeiro (1974)
1980	-
1990	Aracaju (1995)
	Grande Vitória (1995)
	Ride da Grande Teresina (1995)
	Baixada Santista (1996)
	Natal (1997)
	Grande São Luís (1998)
	Londrina (1998)
	Maceió (1998)
	Maringá (1998)
	Ride do Distrito Federal e entorno (1998)
	Vale do Aço (1998)
2000	Campinas (2000)
	Ride de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) (2001)
	João Pessoa (2003)
	Macapá (2003)
	Sudoeste Maranhense (2005)
	Chapecó (2007)
	Manaus (2007)
	Agreste (2009)
	Campina Grande (2009)
	Cariri (2009)
	Vale do rio Cuiabá (2009)
2010	Carbonífera (2010)
	Florianópolis (2010)
	Foz do rio Itajaí (2010)
	Goiânia (2010)
	Lages (2010)
	Norte/Nordeste Catarinense (2010)
	Tubarão (2010)
	Vale do Itajaí (2010)

Fonte: Brasil (1973; 1974) e Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

ANEXO C

QUADRO C.1
Composição das RMs estimadas no Brasil (2010)

Belém	Fortaleza	Natal	Salvador
Ananindeua	Aquiraz	Parnamirim	Camaçari
Benevides	Caucaia	Extremoz	Candeias
Marituba	Eusébio	Macaíba	Dias d'Ávila
	Horizonte	São Gonçalo do Amarante	Lauro de Freitas
Porto Velho	Itaitinga		Madre de Deus
Candeias do Jamari	Maracanaú	Recife	Mata de São João
	Pacajus	Abreu e Lima	São Francisco do Conde
	Pacatuba	Araçoiaba	Simões Filho
		Cabo de Santo Agostinho	
Aracaju		Camaragibe	
Barra dos Coqueiros	João Pessoa	Igarassu	São Luís
Carmópolis	Bayeux	Ipojuca	Paço do Lumiar
General Maynard	Cabedelo	Ilha de Itamaracá	Raposa
Laranjeiras	Conde	Itapissuma	São José de Ribamar
Maruim	Santa Rita	Jaboatão dos Guararapes	
Nossa Senhora do Socorro		Moreno	
Riachuelo	Maceió	Olinda	
Rosário do Catete	Messias	Paulista	
Santo Amaro das Brotas	Rio Largo	São Lourenço da Mata	Teresina
São Cristóvão	Santa Luzia do Norte		Timon
	Satuba		

(Continua)

(Continuação)

Belo Horizonte	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	São José do Rio Preto
Betim	Ewbank da Câmara	Belford Roxo	Bady Bassitt
Brumadinho	Matias Barbosa	Duque de Caxias	Bálsamo
Caeté		Guapimirim	Cedral
Capim Branco		Itaboraí	Guapiaçu
Confins	Ribeirão Preto	Itaguaí	Icém
Contagem	Barrinha	Japeri	Ipiguá
Esmeraldas	Brodowski	Magé	Jaci
Ibirité	Cravinhos	Mangaratiba	Mirassol
Igarapé	Dumont	Maricá	Mirassolândia
Juatuba	Guatapará	Mesquita	Neves Paulista
Lagoa Santa	Jardinópolis	Nilópolis	Nova Aliança
Mário Campos	Luís Antônio	Niterói	Nova Granada
Matozinhos	Pradópolis	Nova Iguaçu	Onda Verde
Nova Lima	Santa Cruz da Esperança	Queimados	Orindiúva
Pedro Leopoldo	Serra Azul	São Gonçalo	Paulo de Faria
Raposos	Serrana	São João de Meriti	Uchoa
Ribeirão das Neves		Seropédica	
Rio Acima		Tanguá	Vitória
Sabará			Cariacica
Santa Luzia			Fundão
São Joaquim de Bicas			Serra
São José da Lapa			Viana
Sarzedo			Vila Velha
Vespasiano			
Macrometrópole paulista			
Alumínio	Ferraz de Vasconcelos	Mairiporã	Santo Antônio de Posse

(Continua)

(Continuação)

Americana	Francisco Morato	Mauá	Santos
Araçariguama	Franco da Rocha	Mogi das Cruzes	São Bernardo do Campo
Araçoiaba da Serra	Guarulhos	Monteiro Lobato	São Caetano do Sul
Artur Nogueira	Holambra	Monte Mor	São José dos Campos
Arujá	Hortolândia	Nova Odessa	São Lourenço da Serra
Barueri	Iperó	Osasco	São Paulo
Cabreúva	Itapecerica da Serra	Paulínia	São Roque
Caieiras	Itapevi	Pirapora do Bom Jesus	São Vicente
Cajamar	Itaquaquecetuba	Poá	Sorocaba
Campinas	Itupeva	Praia Grande	Sumaré
Campo Limpo Paulista	Jacareí	Ribeirão Pires	Suzano
Carapicuíba	Jaguariúna	Rio Grande da Serra	Taboão da Serra
Cosmópolis	Jambeiro	Salto de Pirapora	Valinhos
Cotia	Jandira	Santa Bárbara d'Oeste	Vargem Grande Paulista
Cubatão	Jarinu	Santa Branca	Várzea Paulista
Diadema	Jundiaí	Santa Isabel	Vinhedo
Embu das Artes	Louveira	Santana de Parnaíba	Votorantim
Embu	Mairinque	Santo André	
Porto Alegre/Caxias do Sul			
Alvorada	Gramado	Parobé	Três Coroas
Araricá	Gravataí	Picada Café	Triunfo
Bom Princípio	Guaíba	Portão	Tupandi
Cachoeirinha	Harmonia	Porto Alegre	Vale Real
Campo Bom	Igrejinha	Presidente Lucena	Viamão
Canela	Ivoti	Salvador do Sul	
Canoas	Lindolfo Collor	Santa Maria do Herval	

(Continua)

(Continuação)

Capela de Santana	Linha nova	São José do Hortêncio	
Caxias do Sul	Montenegro	São Leopoldo	
Dois Irmãos	Morro Reuter	São Pedro da Serra	
Eldorado do Sul	Nova Hartz	São Sebastião do Caí	
Estância Velha	Nova Petrópolis	São Vendelino	
Esteio	Nova Santa Rita	Sapiranga	
Feliz	Novo Hamburgo	Sapucaia do Sul	
Glorinha	Pareci Novo	Taquara	
Curitiba	Florianópolis	Brasília	Goiânia
Almirante Tamandaré	Biguaçu	Águas Lindas de Goiás	Abadia de Goiás
Araucária	Governador Celso Ramos	Cidade Ocidental	Aparecida de Goiânia
Balsa Nova	Palhoça	Luziânia	Aragoiânia
Campina Grande do Sul	Santo Amaro da Imperatriz	Novo Gama	Bonfinópolis
Campo Largo	São José	Planaltina	Brazabrantes
Campo Magro	São Pedro de Alcântara	Santo Antônio do Descoberto	Caldazinha
Colombo		Valparaíso de Goiás	Goianira
Fazenda Rio Grande	Londrina		Guapó
Itaperuçu	Cambé	Cuiabá	Hidrolândia
Pinhais	Ibiporã	Várzea Grande	Santo Antônio de Goiás
Piraquara	Jataizinho		Senador Canedo
Quatro Barras			Trindade
Rio Branco do Sul	Joinville		
São José dos Pinhais	Araquari		

Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

ANEXO D

TABELA D.1
Síntese dos critérios utilizados na delimitação das RMs estimadas (2010)

RMs estimadas		População total (milhares)	População no município central (milhares)	Densidade (habitantes/km²)			Porcentagem da população ocupada em atividades urbanas (%)			Fluxo de deslocamento ida e volta					
										Proporção (%)			Valores absolutos		
				Mínima	Máxima	Média	Mínima	Máxima	Média	Mínima	Máxima	Média	Mínima	Máxima	**Total**
1	Macrometrópole paulista	25.665	11.254	12	12.519	1.642	68,2	99,8	99,0	4,9	57,4	16,2	439	1.006.592	**4.155.485**
2	Rio de Janeiro	11.825	6.320	103	13.025	2.150	91,2	99,5	98,7	10,3	39,9	15,7	4.226	649.263	**1.860.443**
3	Belo Horizonte	4.788	2.375	40	7.167	816	81,4	98,9	97,8	10,2	66,8	20,7	1.457	387.251	**990.796**
4	Porto Alegre/Caxias do Sul	4.535	1.409	21	2.918	408	51,1	99,5	96,9	1,1	39,0	19,5	247	258.440	**882.419**
5	Recife	3.691	1.538	151	9.068	1.330	81,0	99,4	98,0	10,5	23,7	19,1	2.007	277.732	**706.568**
6	Salvador	3.440	2.676	63	3.859	1.107	87,2	98,8	98,2	3,0	24,6	6,3	4.272	79.353	**215.782**
7	Brasília	3.333	2.570	32	2.197	237	92,7	98,9	97,6	6,5	28,8	10,4	13.788	167.151	**345.710**
8	Fortaleza	3.330	2.452	151	7.787	1.140	84,9	99,0	97,8	3,8	19,6	6,6	4.627	93.045	**220.151**
9	Curitiba	3.005	1.752	32	4.025	472	81,8	99,2	97,3	14,5	40,3	19,3	2.346	253.818	**578.742**
10	Goiânia	2.046	1.302	13	1.777	441	78,9	98,4	97,7	9,9	27,4	15,7	320	156.843	**320.981**
11	Belém	2.025	1.393	275	2.478	1.314	92,0	98,1	97,9	6,4	17,1	9,7	6.892	89.840	**195.663**
12	Vitória	1.582	415	61	3.328	912	79,7	97,8	97,1	11,6	41,7	24,9	1.973	136.804	**393.685**
13	São Luís	1.309	1.015	12	947	126	72,3	98,4	95,2	4,5	59,4	8,1	697	18.371	**47.926**
14	Natal	1.188	804	136	4.808	998	83,0	98,5	97,1	8,0	40,0	11,9	9.272	64.292	**141.138**
15	Maceió	1.038	933	138	1.854	1.043	80,8	98,2	97,7	1,2	15,3	2,4	796	11.118	**24.417**
16	João Pessoa	1.023	724	124	3.421	870	72,6	98,9	97,5	5,7	20,8	8,8	2.378	41.101	**89.687**
17	Teresina	970	814	89	585	309	90,5	96,4	95,5	2,4	12,5	4,0	19.487	19.487	**38.973**
18	Aracaju	925	571	49	3.141	576	75,7	97,2	95,2	7,1	24,4	14,9	475	63.945	**137.824**
19	Florianópolis	864	421	34	1.388	394	78,6	99,2	97,7	15,2	30,8	22,2	897	71.615	**191.662**
20	Ribeirão Preto	819	605	13	928	219	76,2	98,7	96,6	4,1	18,5	6,8	273	24.708	**56.007**
21	Cuiabá	804	551	164	284	189	96,8	97,3	97,1	1,9	21,9	8,2	10.675	55.383	**66.058**
22	Londrina	664	507	75	306	255	92,4	96,2	95,8	5,1	20,1	8,2	1.989	26.029	**54.271**
23	São José do Rio Preto	594	408	409	1.216	927	69,0	97,2	96,1	4,2	18,4	6,9	2.294	42.906	**89.960**
24	Joinville	540	515	64	449	352	89,8	98,2	97,8	0,9	19,5	1,8	4.848	4.848	**9.696**
25	Juiz de Fora	533	516	36	360	314	93,0	97,1	96,9	0,5	19,3	1,0	724	2.713	**5.426**
26	Porto Velho	448	429	3	13	11	76,9	92,5	91,9	0,6	12,5	1,1	2.467	2.467	**4.933**

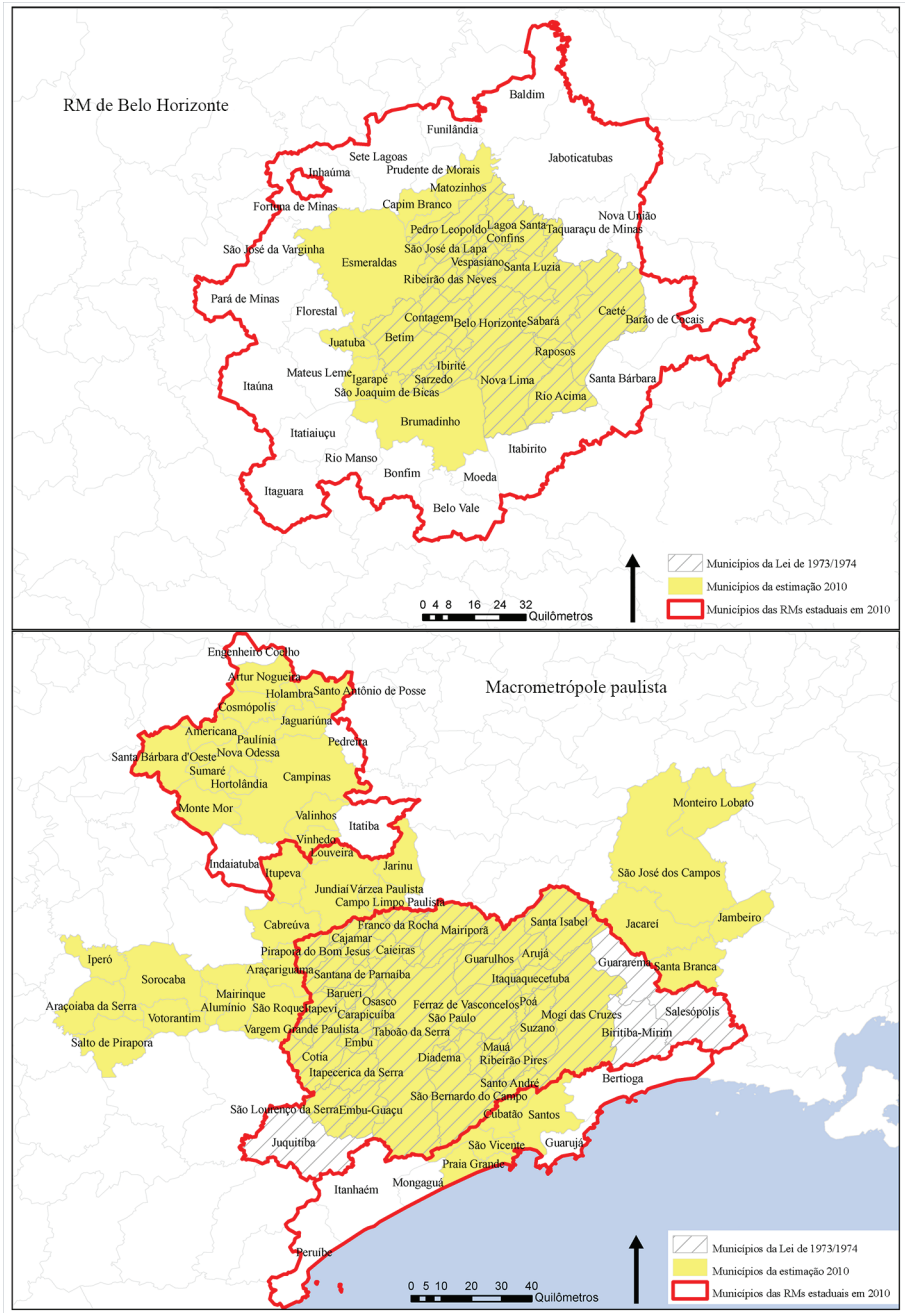
Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

ANEXO E

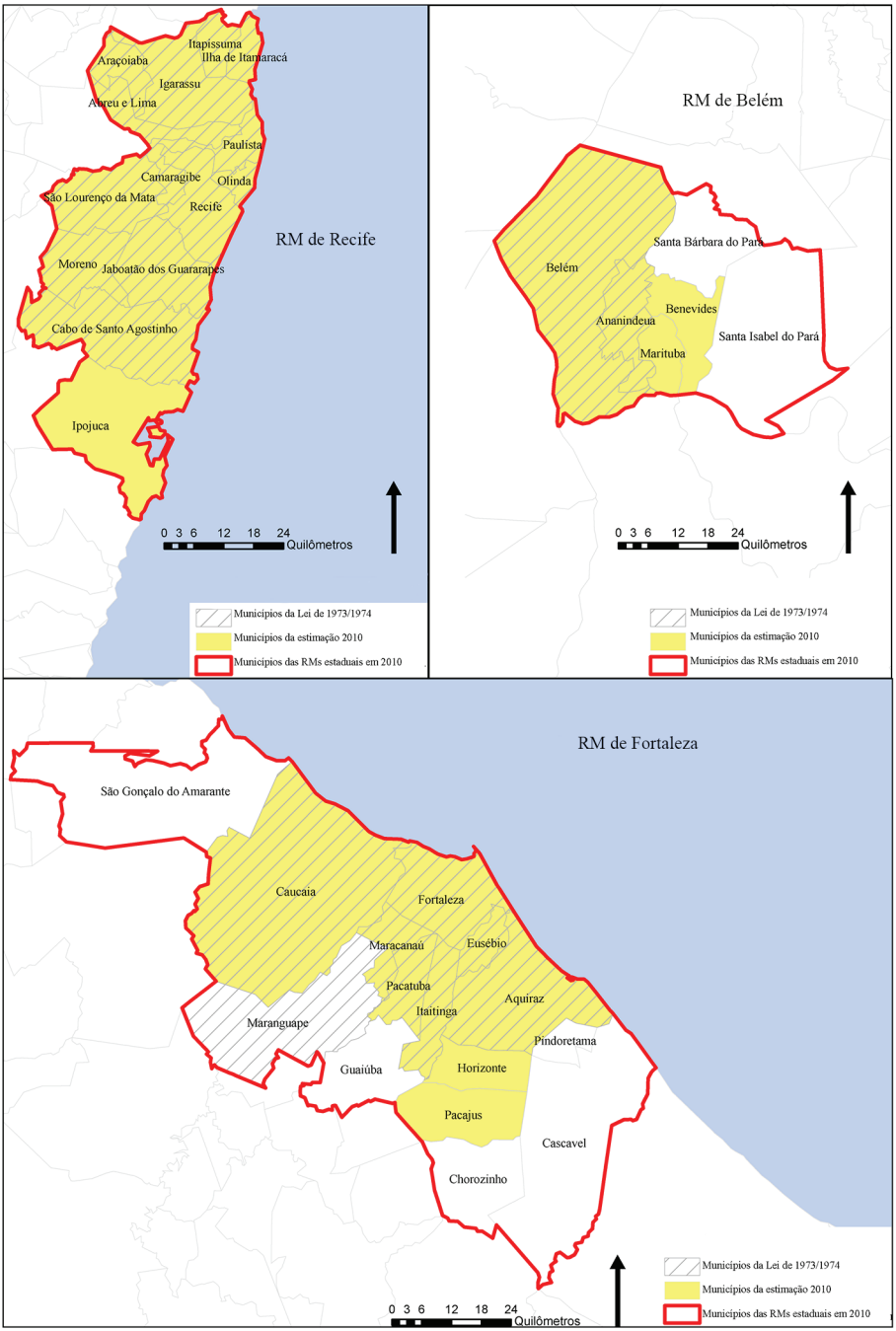
MAPA E.1

Comparativos entre as delimitações das RMs originais na década de 1970, das RMs oficiais estaduais em 2010 e das RMs estimadas para 2010

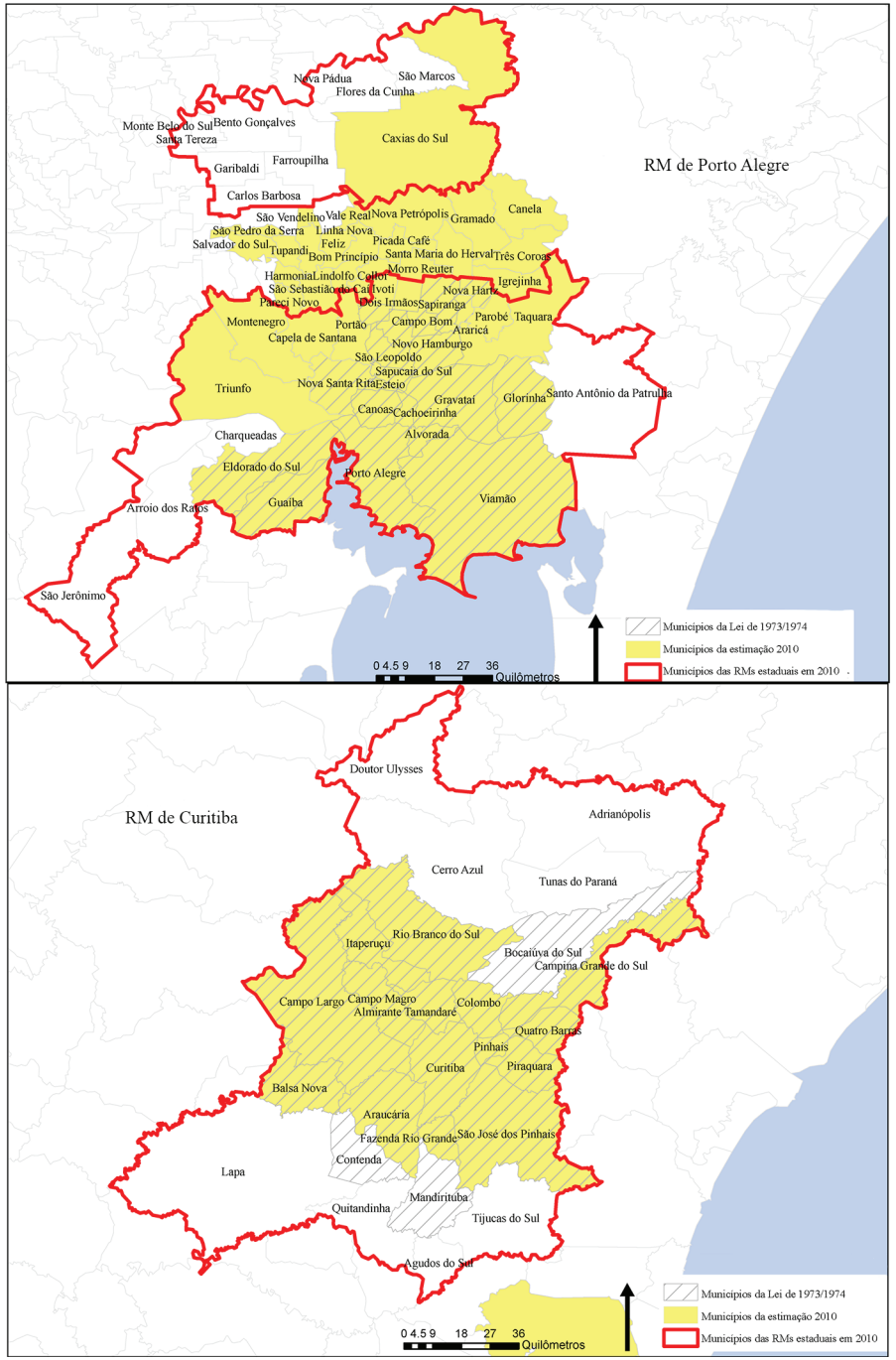
E.1A – Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte e macrometrópole paulista



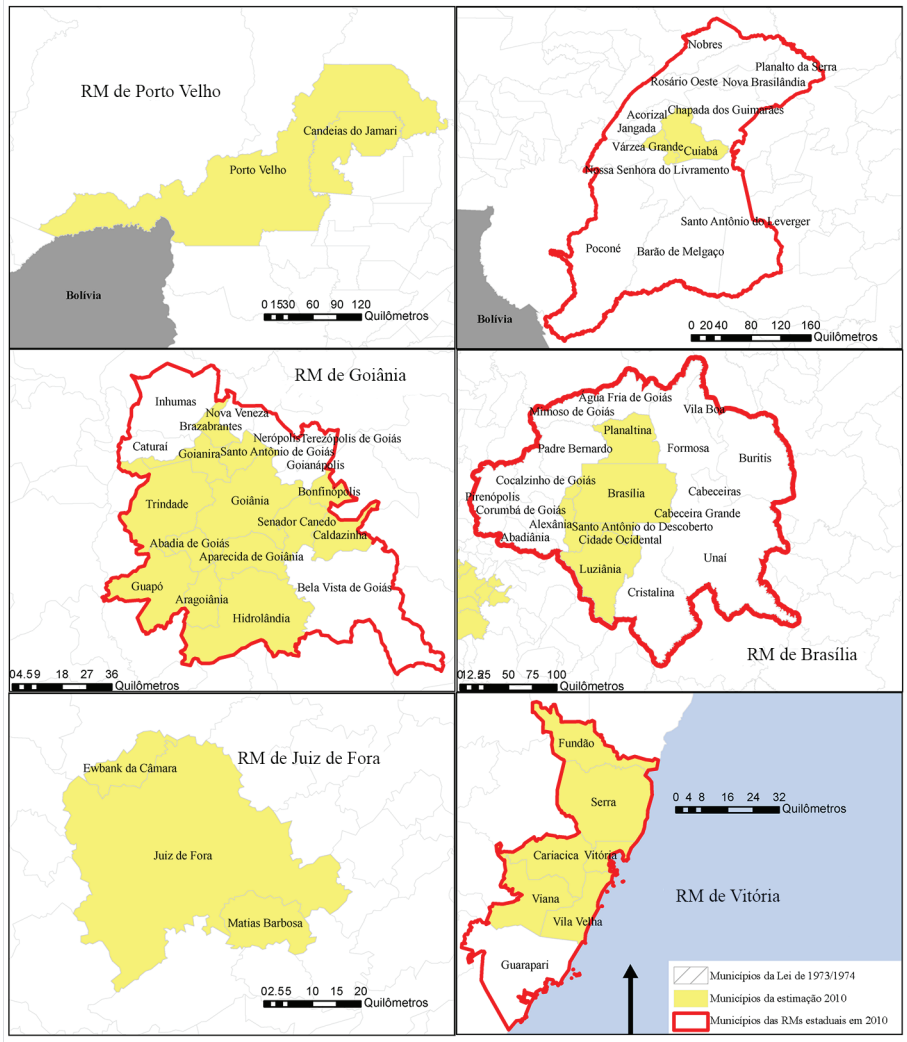
E.1B – RMs de Recife, de Belém e de Fortaleza



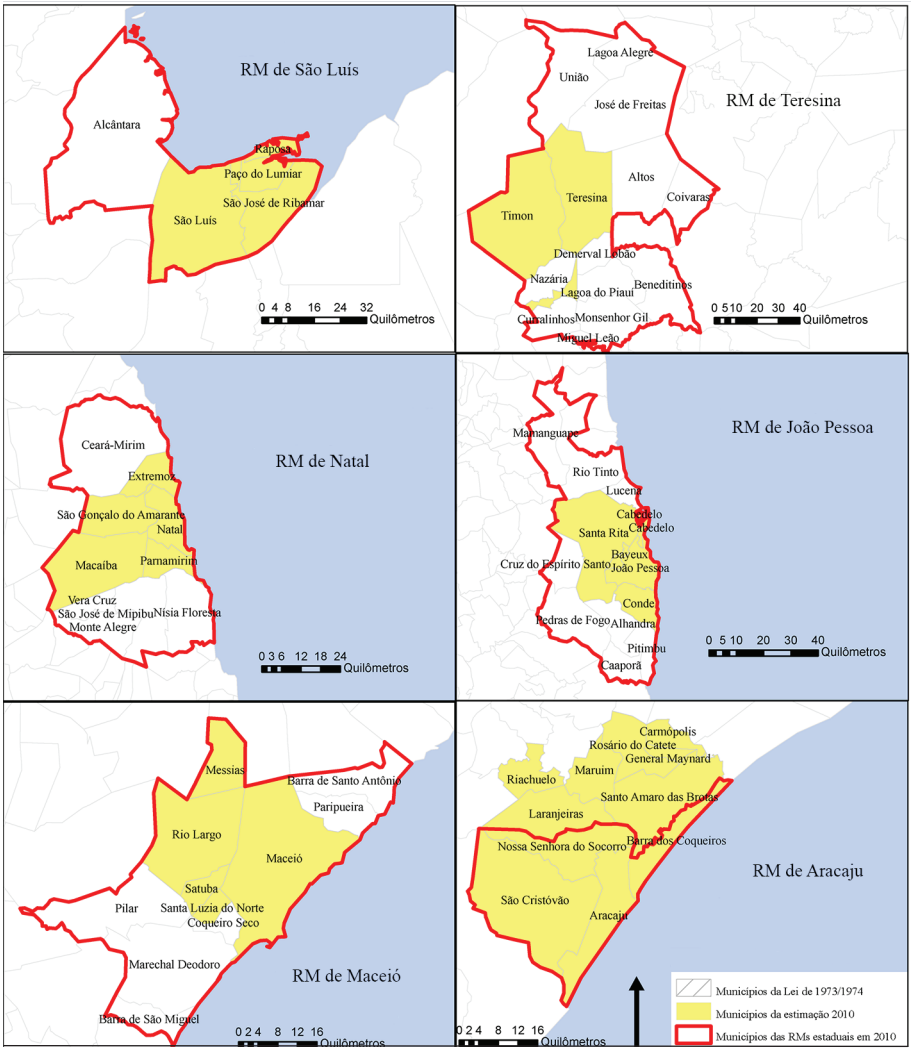
E.1C – RMs de Porto Alegre e de Curitiba



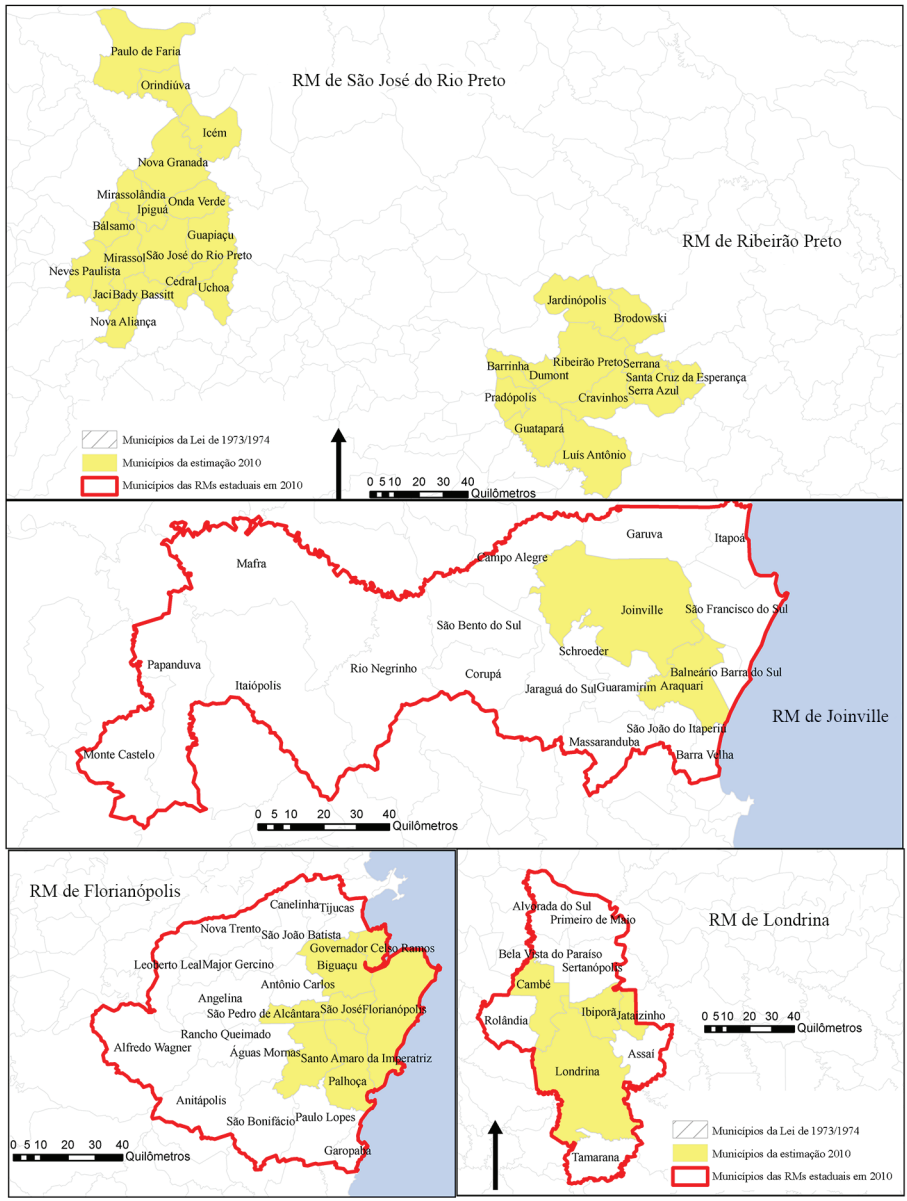
E.1D – RMs de Porto Velho, de Cuiabá, de Goiânia, de Brasília, de Juiz de Fora e de Vitória



E.1E – RMs de São Luís, de Teresina, de Natal, de João Pessoa, de Maceió e de Aracaju



E.1F – RMs de São José do Rio Preto, de Ribeirão Preto, de Joinville, de Florianópolis e de Londrina



Fonte: base cartográfica e microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: 1973.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. Brasília: 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: primeiros resultados. 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>.



PARTE 2

Transbordando a análise setorial e algumas evidências

CAPÍTULO 5

MUNICÍPIOS "AUTÁRQUICOS" E REGIÃO METROPOLITANA: A QUESTÃO HABITACIONAL E OS LIMITES ADMINISTRATIVOS*

Luciana de Oliveira Royer

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo procura articular a conformação da política habitacional à produção do território metropolitano e aos limites e às possibilidades da construção de um padrão institucional capaz de atender aos desafios do fenômeno regional metropolitano sob o ponto de vista de uma política pública setorial, a habitacional.

O projeto proposto insere-se na linha de pesquisa Estudo das Regiões Metropolitanas do Brasil, tendo como objetivo analisar a política pública de habitação em sua relação com o território, com o urbano metropolitano e com uma eventual institucionalidade metropolitana.

O objetivo do presente trabalho, nesse sentido, é examinar as tensões existentes entre a produção do espaço urbano e os limites institucionais apresentados à atuação do Estado na gestão do uso do solo urbano e metropolitano. Desta forma, o artigo procura contribuir para o estudo dos impedimentos e dos limites de uma gestão compartilhada em um território que perpassa os limites administrativos.

A habitação é constitucionalmente uma das matérias de competência concorrente, ou seja, que pode ser tratada pelos três entes governamentais. Por sua vez, a competência da gestão do uso e ocupação do solo é exclusivamente municipal, o que pode gerar dificuldade na articulação entre os Entes Federados. Além disto, a Federação brasileira difere da mexicana ou argentina, visto que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o município se tornou o terceiro Ente da Federação, com atribuições e competências específicas, sem, no entanto, ter de fato as condições materiais de gestão para estas novas atribuições. A institucionalização das regiões metropolitanas reflete este momento, tanto no estabelecimento das regiões metropolitanas no país no período do regime autoritário quanto na constituição de regiões metropolitanas depois de 1988.

No entanto, a partir de dados do IBGE, que serão apresentados ao longo deste capítulo, pode-se constatar que a questão habitacional é de fato metropolitana, perpassando os limites municipais institucionais e impondo desafios para a gestão desta política pública, superando estes limites e traçando regionalmente sua solução.

* A autora gostaria de agradecer os relevantes comentários feitos à pesquisa e ao texto pela equipe do Ipea e também a elaboração dos mapas feitos pelo arquiteto Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

O texto versará sobre a questão habitacional em sua interface com a dimensão metropolitana das principais capitais brasileiras. A partir da pesquisa de dados primários das três maiores regiões metropolitanas do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, serão abordadas as relações entre o planejamento metropolitano, urbano e habitacional nos três níveis de governo da Federação, no âmbito da reestruturação produtiva em curso.

São objetivos específicos do trabalho:

- contribuir para a compreensão da dinâmica da política habitacional na estruturação das regiões metropolitanas, discutindo avanços e limites de uma política pública setorial como integradora de espaços urbanos;
- discutir as potencialidades de uma institucionalidade metropolitana na questão habitacional;
- analisar a política habitacional brasileira e suas disposições específicas para o contexto metropolitano, procurando atentar para sua capacidade de redesenhar as instituições setoriais que regulam a produção do espaço; e
- analisar alguns dos impactos e resultados do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na reconfiguração de espaços metropolitanos.

O capítulo se inicia com uma breve caracterização da questão habitacional e do processo de urbanização do país para, em seguida, tratar sobre as conceituações de déficit, precariedade e necessidades habitacionais no Brasil. A partir desta contextualização, defende-se o entendimento da precariedade habitacional como uma questão metropolitana e, então, volta-se a análise para o papel dos principais programas e políticas públicas de abrangência nacional, destinados à habitação e sua relação com a questão metropolitana. Por fim, discute-se a questão da governança metropolitana para, por fim, concluir que os conflitos e problemas existentes neste tecido urbano não serão equacionados e solucionados no estrito âmbito municipal, e que a colaboração e os pactos interinstitucionais são fundamentais para sua superação.

Importante ressaltar que, quando se utiliza a expressão "região metropolitana" neste texto, está-se referindo à forma institucional, delimitada por lei federal e leis estaduais. Não serão discutidas aqui as diversas acepções da expressão ou seu conceito, apenas se faz uso dos dados e das caracterizações feitas a partir das agregações nacionais e regionais elaboradas com base em legislações estaduais que definiram formalmente este agrupamento de municípios.

2 A QUESTÃO HABITACIONAL E AS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

O processo de urbanização no Brasil é um exemplo típico dos processos de urbanização nos capitalismos tardios, com industrialização acelerada e com grandes fluxos migratórios do campo para a cidade. Definidor de uma sociabilidade moderna, com a manutenção de arcaísmos em várias dimensões da vida social, este processo foi responsável pela criação de desigualdades estruturais que integraram apenas marginalmente as populações mais pobres, marcando-se por seu caráter excludente e opressor.[2]

A urbanização brasileira, marcada por profundas desigualdades, é um fenômeno relativamente recente, que teve seu impulso principal a partir dos anos 1940. Entretanto, foi só na década de 1970, em pleno "milagre brasileiro", que as cidades e metrópoles assumiram a feição que se observa atualmente. De acordo com Maricato (1996, p. 31),

> o processo de urbanização, acelerado e concentrado, marcado pelo "desenvolvimento moderno do atraso", cobrou, a partir dos anos 80, após poucas décadas de intenso crescimento econômico do país, um alto preço, mediante a predação ao meio ambiente, baixa qualidade de vida, gigantesca miséria social e seu corolário, a violência.

O trecho citado salienta o caráter da miséria social e da violência que marca a urbanização no Brasil. A industrialização com baixos salários, independentemente da formalidade das relações de trabalho e emprego, gerou como "subproduto" cidades ilegais e precárias.

Os números absolutos do processo de urbanização auxiliam a compreender sua dimensão: em 1940, o Brasil tinha 18,8 milhões de habitantes residindo em cidades, enquanto, em 2000, este número era de 138 milhões. Em um curto espaço de tempo, a população urbana cresceu mais de sete vezes, sem que este crescimento fosse acompanhado da infraestrutura e dos serviços que fazem da cidade o signo da superação do arcaico e do atraso nas sociedades ocidentais. Em vez de vir acompanhado dos ares livres da cidade, "a urbanização recria o atraso através de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização" (Maricato, 1996, p. 15).

Em período semelhante, de 1940 a 1980, registra-se um crescimento médio do produto interno bruto (PIB) do país de 7% ao ano, índice que denota um aumento de riqueza de grandes proporções, um dos maiores crescimentos comparados do PIB mundial no período.

2. Sobre esse tema, ver os trabalhos de Maricato (1996), Ribeiro (2010) e Mello (1998).

Considerando-se apenas estas duas informações, o aumento da população urbana e do PIB, no período de 1940 a 1980, poder-se-ia concluir que o Brasil ingressaria no século XXI como um país rico, moderno e urbanizado, além de deter recursos naturais privilegiados. O retrato, porém, do que se vê e se vive no país está distante desta suposição, ainda que algumas destas características ajudem a montá-lo fidedignamente.

A distribuição de renda no Brasil auxilia a compreender o que a industrialização com baixos salários significou. Em 1960, segundo o censo demográfico, os 20% mais pobres detinham 3,5% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos, detinham 39,7% desta renda. Em 1990, esta relação mudou para 2,3% da renda para os 20% mais pobres, e 49,7% para os 10% mais ricos (Bonelli e Ramos, 1993).

Nota-se, assim, que a despeito dos números do PIB no período, sua distribuição não logrou elevar o país a uma categoria de distribuição de riquezas compatível com os países desenvolvidos. A entrada do Brasil na industrialização, proporcionando um inegável crescimento de sua riqueza interna, deu-se em uma base já profundamente desigual da sociedade, e o que o processo de modernização fez, na verdade, foi aprofundar esta desigualdade, fato espelhado nas cidades brasileiras:

> como parte integrante das características que assume o processo de acumulação capitalista no Brasil, o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartidas de uma mesma dinâmica (Maricato, 2001, p. 15).

Moradias improvisadas embaixo de pontes e viadutos, ocupação de morros, várzeas, mangues, igarapés, encostas, fundos de vale, beira de córregos, rios e represas, poluição de recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento de áreas, enchentes, desmoronamentos, incêndios em edificações deterioradas, alta densidade habitacional, doenças de veiculação hídrica, doenças respiratórias e violência urbana compõem o que Maricato classifica como a tragédia urbana brasileira.

Uma das faces mais visíveis desse processo foi a explosão de moradias subnormais nas cidades brasileiras, seja pela ausência de políticas públicas de intervenção no território (dentro do paradigma da moradia digna), seja pela desvinculação da questão habitacional do regime de composição salarial. Segundo o Censo Demográfico 2010 – Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados (IBGE, 2010), 88,6% dos domicílios brasileiros em aglomerados subnormais estão em vinte regiões metropolitanas do país, especialmente nas de São Paulo, Rio

de Janeiro e Belém, que, juntas, respondem por 43,7% do total destes domicílios no Brasil.[3]

No entanto, essas mesmas regiões metropolitanas são territórios de geração de riquezas do país. A pesquisa PIB dos Municípios 2005-2009, conduzida pelo IBGE, mostrou que, em 2009, "aproximadamente 25% de toda a geração de renda do país estava concentrada em cinco municípios: São Paulo (12,0%), Rio de Janeiro (5,4%), Brasília (4,1%), Curitiba (1,4%) e Belo Horizonte (1,4%)" (IBGE, 2011, p. 21). Todos estes são municípios-sede de regiões metropolitanas. Além disso, excluindo-se as capitais,

> 12 municípios geravam individualmente mais do que 0,5% do PIB, contribuindo, em conjunto, com 9,3% da renda gerada no país, quase todos no Sudeste: Guarulhos (SP), 1,0%; Campinas (SP), 1,0%; Osasco (SP), 1,0%; São Bernardo do Campo (SP), 0,9%; Barueri (SP), 0,8%; Duque de Caxias (RJ), 0,8%; Betim (MG), 0,8%; Santos (SP) e São José dos Campos (SP), ambos com 0,7%, Campos dos Goytacazes (RJ), 0,6% e Jundiaí (SP) e Canoas (RS), ambos com 0,5% (*op. cit.*, p. 21).

Ou seja, pode-se afirmar que o valor adicionado bruto da riqueza da indústria e dos serviços no Brasil é gerado em suas regiões metropolitanas. As disparidades regionais advindas da grande desigualdade territorial, no entanto, exigem uma atuação do poder público no sentido de melhorar a produção e distribuição de riquezas.[4]

3 DÉFICIT, PRECARIEDADE E NECESSIDADES HABITACIONAIS NO BRASIL

Segundo o estudo do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), feito para o Ministério das Cidades (MCidades) em 2007 (Brasil, 2008b), há mais de 3,2 milhões de moradias em assentamentos precários. Por seu turno, uma pesquisa elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP), também para o MCidades (Brasil, 2009), estimou que um déficit habitacional de cerca de 7,9 milhões de unidades habitacionais constitui o quadro numérico da precariedade habitacional no país. Segundo o Plano Nacional de Habitação – PlanHab (Brasil, 2008a), a maior parte deste déficit é urbano, 6,6 milhões de domicílios, e é fortemente concentrado nas famílias que auferem renda de até R$ 1.200 (92%).

3. Segundo o IBGE (2010, p. 26), "o conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 (...) de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros". Para o Censo de 2010, o IBGE atualizou e aprimorou a identificação dos aglomerados, utilizando, em especial, imagens de satélite de alta resolução, representando uma mudança qualitativa para a identificação das áreas em relação aos censos passados.

4. A publicação completa do PIB dos municípios, com todos os dados e tabelas, pode ser acessada na página do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/default.shtm>.

O PlanHab caracteriza os assentamentos precários e informais pela "informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional." Há também a ocorrência dos loteamentos irregulares e ocupações espontâneas, "outros tipos de 'alternativas' habitacionais, como a locação informal de barracos, a subdivisão dos lotes e a venda ou cessão de lajes para a produção de novas unidades, agravando as condições de habitabilidade" (Brasil, 2008a, p. 36).

O Censo de 2010 informa que 6% de toda a população brasileira neste ano morava em aglomerados subnormais, distribuída em 5,6% de todos os domicílios do país. Destes domicílios, quase a metade estava na região Sudeste do país.

O estado de São Paulo, por exemplo, possuía, em 2010, sessenta municípios com aglomerados subnormais e 748.801 domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, totalizando 2.715.067 pessoas. O estado de Minas Gerais possuía 33 municípios com aglomerados subnormais e 171.015 domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, totalizando 598.731 pessoas. O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, com 42 municípios, possuía 617.466 domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais e 2.023.744 pessoas vivendo nestas condições.

Segundo o IBGE, "88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais estavam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes e apenas 11,8% destes domicílios estavam em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes" (IBGE, 2010, p. 40). Desta forma, o próprio IBGE estabeleceu as regiões metropolitanas como uma unidade privilegiada de análise, por conta do "predomínio metropolitano na distribuição dos aglomerados subnormais" (*op. cit.*).[5]

É importante ressaltar que a pesquisa conduzida pelo CEM/CEBRAP sobre assentamentos precários no Brasil urbano, a partir dos dados do Censo de 2000, partindo da confiabilidade da pesquisa censitária do IBGE e utilizando de técnicas quantitativas, construiu uma

> *proxy* da presença dos setores precários que permite delimitar outros setores como similares aos classificados na condição de subnormal pelo IBGE. Os resultados apontam para a existência de um número muito maior de moradores nesses tipos de assentamento do que quando consideradas apenas as informações dos levantamentos censitários (Brasil, 2007, p. 7).

5. Ver publicação do IBGE sobre aglomerados subnormais (Brasil, 2010; IBGE, 2010).

Com essa metodologia, chegou-se a uma estimativa que dobrou os setores que concentravam condições habitacionais precárias em 2000: a classificação de aglomerados subnormais do IBGE apontava 7,5%, e a pesquisa do CEM/CEBRAP apontou 14,3%.

Ressaltar a pesquisa citada reforça o argumento de que, mesmo com a magnitude da precariedade habitacional no país, o conhecimento preciso da questão ainda é um desafio para pesquisadores e formuladores de política pública. Estudos, análises e aproximações neste sentido devem ser feitas em todos os níveis, desde a esfera local até a nacional.

É importante também incluir o conceito de déficit e de necessidades habitacionais quando tratamos de assentamentos precários. Apesar de uma possível simplificação que o conceito econômico de déficit transmite do objeto da política habitacional, o déficit habitacional pode auxiliar na quantificação e estabelecimento de metas no âmbito de políticas e programas. No entanto, o conceito de necessidades habitacionais, desenvolvido pela FJP no começo dos anos 1990 e consubstanciado em documento de 1995 (Brasil, 1995), parece mais adequado para analisar a parte mais visível da urbanização brasileira. O dimensionamento das necessidades habitacionais engloba não apenas a necessidade de produção de novas unidades mas também a adequação, a melhoria, a qualificação das unidades existentes, incorporando, desta forma, uma dimensão urbana, ainda que restrita, à moradia.

A metodologia da FJP conceitua déficit como a "noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento" (Brasil, 1995, p. 7). A inadequação de moradias, por sua vez, considera, no âmbito de necessidades habitacionais, o parque já construído de milhares de unidades habitacionais, que devem, na verdade, sofrer outro tipo de intervenção que não sua pura e simples reposição.

> O conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes" (Brasil, 2011, p. 15).

A necessidade de construção de novas unidades advém de uma série de fatores:

- coabitação familiar forçada (famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo);
- moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel (ônus excessivo com aluguel);
- moradores de baixa renda que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas (domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório);

- moradia em imóveis e locais com fins não residenciais (domicílios improvisados);
- cômodos alugados e cedidos (domicílios improvisados); e
- domicílios rústicos.

Os quatro primeiros itens são conceituados pela FJP como "déficit por incremento do estoque", e os dois últimos, por "déficit por reposição de estoque".

De acordo com a pesquisa efetuada, tendo por base a PNAD 2007,

> o déficit habitacional estimado em 2007 é de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas. Relativamente, corresponde a 11,1% do estoque de domicílios particulares permanentes do país, sendo 10,8% nas áreas urbanas e 12,9% nas rurais (Brasil, 2011, p. 24).

Portanto, aproximadamente, mais de 10% do estoque de domicílios do país deve ser construído para que a necessidade de novas habitações seja atendida. No entanto, a demanda por estas novas unidades habitacionais vem de diferentes realidades urbanas e sociais, requerendo diferentes tipologias habitacionais e arquiteturas financeiras para que o problema possa de fato ser resolvido. Afinal, a política pública que visa construir uma unidade para repor um domicílio rústico que muito provavelmente se encontra em um aglomerado subnormal, como discrimina o IBGE, é muito distinta da política pública destinada a promover o incremento de estoque habitacional para uma família oriunda de uma coabitação familiar forçada. São distintas realidades sociais que demandam distintas tipologias habitacionais e distintas políticas de acesso à moradia.

Porém, em toda a discussão conceitual sobre assentamentos precários, déficit e necessidades habitacionais, é difícil notar a inclusão da questão locacional da moradia. Impõem-se, assim, algumas questões a esclarecer acerca, por exemplo: da localização dos assentamentos em relação ao conjunto de relações de emprego e sociais que o cidadão estabelece; e da mensuração do impacto de políticas de remoções e construções de novas moradias com base nessa teia de relações urbanas estabelecidas pelos moradores.

Em um trabalho sobre o índice de vulnerabilidade das famílias, Furtado aponta a importância de se considerar a habitação sob o ponto de vista de sua localização na capacidade de superação dessa situação de vulnerabilidade:

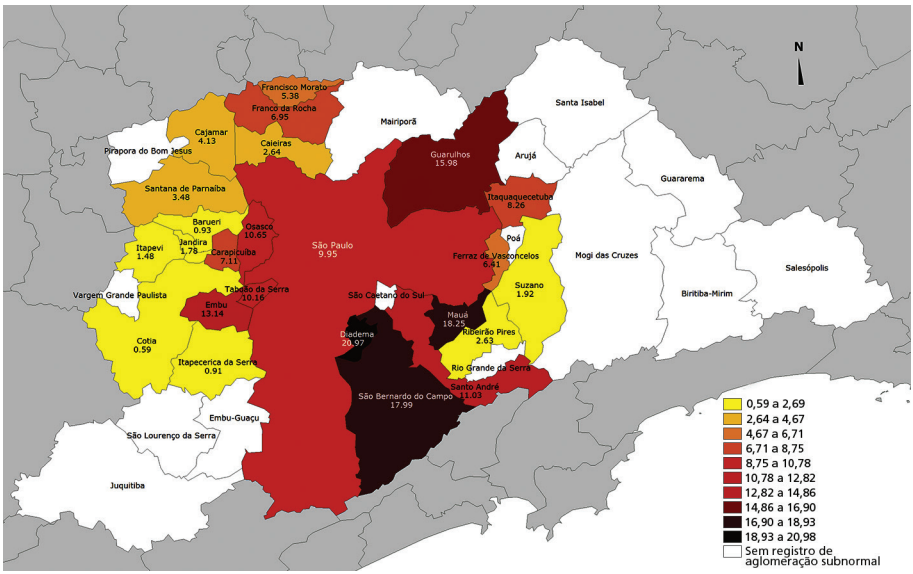
> a proximidade da moradia a locais de oferta de empregos, serviços e comércio não está colocada. Dados os custos de deslocamento, tanto financeiros quanto em gasto de tempo, famílias com reduzidas flexibilidades financeiras podem comprometer

sua qualidade de vida sobremaneira se o acesso a oportunidades de trabalho e consumo fica restringido pela distância a esses serviços (Furtado, 2012, p. 27).[6]

4 PRECARIEDADE HABITACIONAL COMO UMA QUESTÃO METROPOLITANA

Segundo o resultado do Censo de 2010 para os aglomerados subnormais, observamos que o maior número absoluto de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais está localizado nas capitais das regiões metropolitanas, como se pode ver pelo exemplo de São Paulo, no mapa 1. Porém, quando se analisa a relação entre o número de domicílios em aglomerados subnormais e o número total de domicílios, vê-se que a maior porcentagem se encontra nos municípios limítrofes ao município-polo. Pode-se observar esta relação na Região Metropolitana (RM) de São Paulo, na RM de Belo Horizonte e na RM do Rio de Janeiro, ainda que nesta o município do Rio de Janeiro tenha a segunda porcentagem mais alta da região.[7] O impacto dessa precariedade parece ser relativamente maior nos municípios limítrofes, requerendo um olhar para todo o conjunto da região na qual ele se insere para compreender a questão da precariedade.

MAPA 1
Domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios – RM de São Paulo
(Em %)



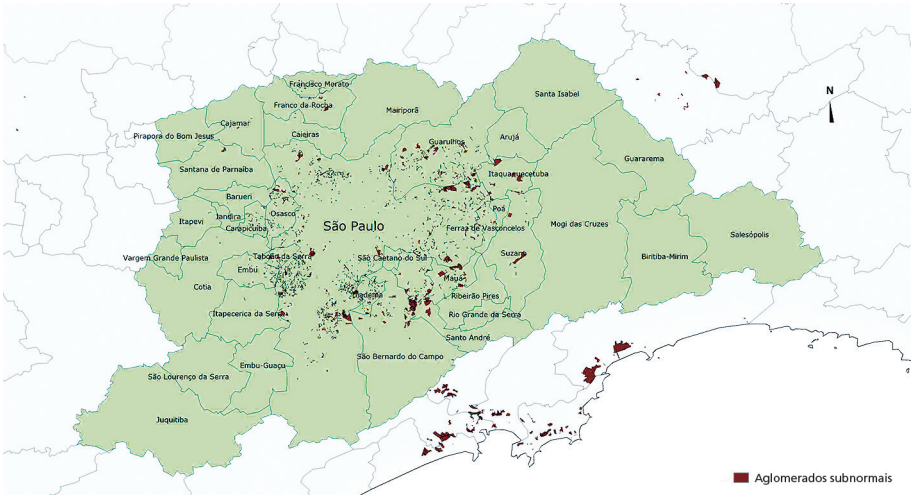
Fonte: Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

6. O índice de vulnerabilidade das famílias é um índice multidimensional que busca retratar a capacidade da família de prover sua sustentabilidade, tanto financeira quanto de forma mais ampla.

7. Ver relatórios do projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil, realizado pelo Observatório das metrópoles (2005a; 2005b) com o apoio do Ministério das Cidades, em especial os volumes relativos a São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Ao analisar a distribuição intraurbana dos assentamentos precários, observa-se que os assentamentos não "respeitam" limites institucionais dos municípios, como no caso de São Paulo.

MAPA 2
Distribuição espacial dos setores censitários de aglomerado subnormal – RM de São Paulo



Fonte: Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

Observa-se um "anel" ou "coroa" de assentamentos precários em volta do centro expandido do município de São Paulo (em vermelho), perpassando a área das represas Billings e Guarapiranga ao sul, a área da serra da Cantareira ao norte, e o alto Tietê ao leste.

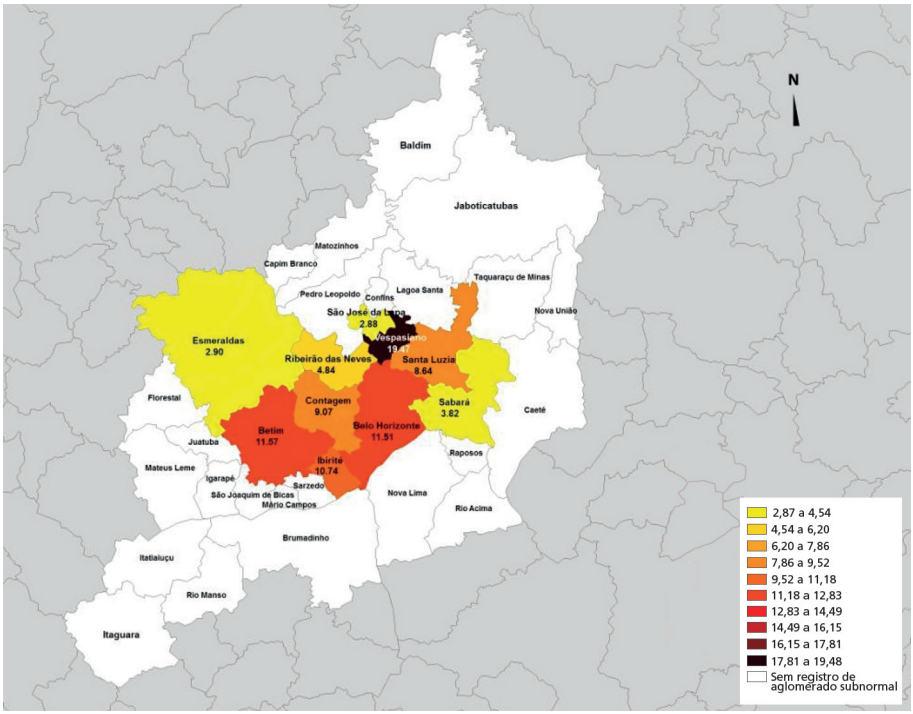
Essa forma de distribuição dos assentamentos precários não tem relação direta com os limites municipais, mas sim com a proximidade de vias de ligação com o centro expandido da cidade de São Paulo, na qual se localizam os empregos e serviços especializados. Ainda que existam estudos recentes no campo da demografia que procuram estabelecer outras relações para os movimentos pendulares metropolitanos,[8] o desenho e a estrutura conformada da metrópole mostram que a mobilidade e o movimento pendular dizem respeito aos centros de emprego localizados nos municípios-polo.

Na RM de Belo Horizonte, por exemplo, o município-polo Belo Horizonte possui 307.038 pessoas morando em aglomerados subnormais, segundo o Censo de 2010, o que corresponde a 13% de toda a população moradora do município. Verificando-se o restante da população moradora de aglomerados subnormais,

8. Ver Ojima *et al*. (2010). Ver também Lago (2007).

vê-se uma dispersão ao longo da coroa/anel metropolitano, indicando um importante vetor de crescimento da cidade e da região metropolitana para o norte, noroeste e oeste da capital mineira.

MAPA 3
Domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios – RM de Belo Horizonte
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico de 2010 do IBGE.
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

De fato, a proximidade dos locais de trabalho e serviços tende a ser o principal motivador da permanência da população no município-polo, ainda que em assentamentos precários. A pesquisa dos PIBs municipais, já citada, mostra a importância dos municípios-polo das regiões metropolitanas.

No caso específico de Belo Horizonte e sua RM, segundo estudo conduzido por pesquisadores do Cedeplar, o município de Belo Horizonte tem na dinâmica econômica a sua centralidade.

> [Os] serviços avançados, intermediação bancária e financeira, seguros, distributivos modernos, etc. – levam à caracterização da RMBH como um espaço urbano conurbado eminentemente especializado. (...) Belo Horizonte ainda concentra a esmaga-

dora maioria do terciário moderno e até mesmo tradicional da RMBH. (...) O que surpreende negativamente é a intensidade desta concentração mesmo em setores vinculados à dinâmica produtiva geral de Minas Gerais. Mais que isso, grande parte dos serviços públicos de maior complexidade ainda tem na capital seu maior foco de fornecimento (Simões, Oliveira e Amaral, 2008, p. 172).

MAPA 4
Distribuição espacial dos setores censitários de aglomerado subnormal – RM de Belo Horizonte



Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

Analisando o crescimento demográfico da RM de Belo Horizonte dos anos 1960 aos anos 2000, os pesquisadores do núcleo de Minas Gerais do Observatório das Metrópoles informam que

> durante o período 1986-1991, os municípios da RMBH que mais receberam imigrantes do restante da região foram (...) ou municípios com grande participação do setor industrial, ou aqueles com maior oferta de moradias populares. (...) No período 1986/1991 Contagem tem um papel importante como município industrial, ao passo que o crescimento populacional de Ribeirão das Neves, como um prolongamento de Venda Nova, distrito ao norte da capital, apresentou excepcional incremento, principalmente devido ao fato de que lá se concentrou a maior parte, 45%, da oferta de novos loteamentos populares da RMBH durante os anos 1970 (...) a maioria da população ocupada de Ribeirão das Neves era composta por empregados no setor de serviços pessoais, comércio e construção civil (Caetano e Rigotti, 2008, p. 37).

Acrescentam, ainda, que no período seguinte, 1995-2000, houve "forte adensamento da interação migratória entre os municípios no segundo período".

É elucidativo da relação entre habitação e região metropolitana o caso específico de Ribeirão das Neves, conforme estudado por Souza (2008). Ao explicar o crescimento de Ribeirão das Neves de 1950 a 1980, a autora reforça o papel "reservado" ao município no quadro metropolitano:

> carente de atividades econômicas relevantes – e, portanto, desprovido de empregos e com baixa capacidade de arrecadação de tributos, entre outras consequências – capazes de lhe conferir algum dinamismo, Ribeirão das Neves tornou-se palco privilegiado da especulação imobiliária posta em prática pelo segmento do mercado que se volta para o atendimento da demanda da população de baixa renda. O poder público municipal (...) permaneceu omisso ao longo dos anos frente a esse processo (...) não oferecendo resistência à atuação dos agentes imobiliários. (...) Apesar da distância significativa, a maior parte dos moradores desse eixo também se referencia diretamente a Belo Horizonte (*op. cit.*, p. 269).

A partir de análises feitas pela Plambel[9] em 1987, a autora demonstra como a industrialização da RM de Belo Horizonte, a partir dos anos 1950, fez que municípios de Contagem e Betim tivessem uma explosiva alta no preço dos terrenos. No mesmo período, outras frentes de expansão ocorreram, gerando uma ocupação extensiva e descontínua nos municípios da RM, supervalorizando as áreas, estratificando e segregando os espaços.

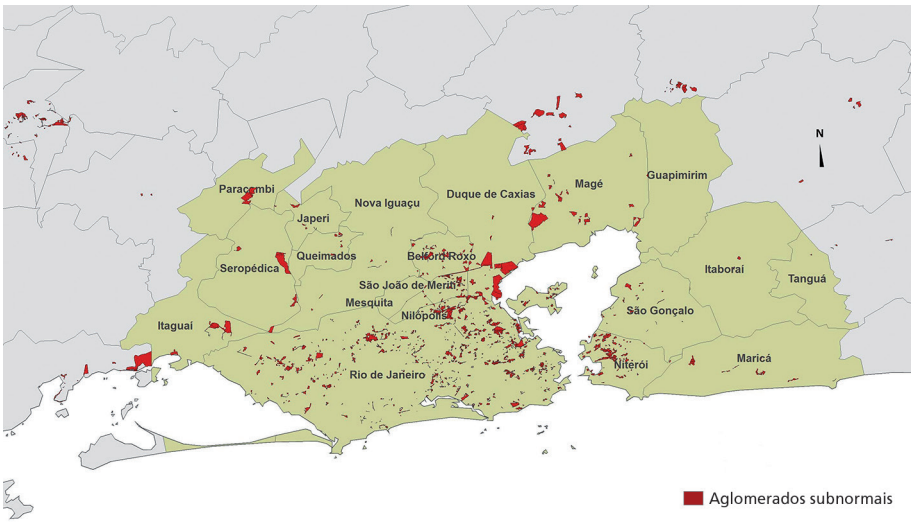
Ao se observar a RM do Rio de Janeiro, pode-se notar a concentração dos aglomerados subnormais no município do Rio de Janeiro. No entanto, em relação ao Censo de 1991, houve um aumento de municípios da RM do Rio de Janeiro com aglomerados subnormais,[10] municípios que antes não apresentavam

9. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1974-1987. Em 1987 foi transferido para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos.

10. Ver publicações do Censo Demográfico de 1991 no *site* do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default_censo1991.shtm>.

estes assentamentos. Em 1991, segundo Preteceille e Valladares (2000, p. 459-485), apenas quatro outros municípios têm um número significativo de domicílios em favelas: Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu e São João de Meriti.

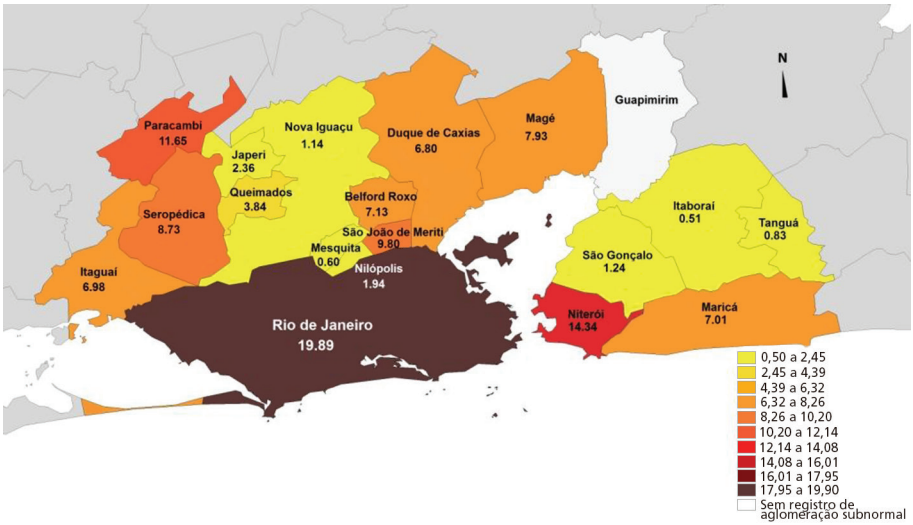
MAPA 5
Distribuição espacial dos setores censitários segundo tipo de assentamento – RM do Rio de Janeiro



Fonte: Censo Demográfico de 2010 do IBGE.
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

Segundo o Censo de 2010, a RM do Rio de Janeiro possui uma população residente de 11.793.174 de pessoas. Destas, 1.702.073 em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, o que corresponde a 14,4% de pessoas residentes em domicílios nos aglomerados em relação à população total.

MAPA 6
Domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios – RM do Rio de Janeiro
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico de 2010 do IBGE.
Elaboração: Carlos Eduardo Gomes Carneiro.

Se os dados do Censo de 1991 "mostram que em 1991 as favelas são ainda um fenômeno concentrado no município do Rio de Janeiro, sendo necessário ter cautela ao falar de periferização das favelas em relação à metrópole" (Preteceille e Valladares, 2000, p. 465), os dados do Censo de 2010 mostram que um número muito maior de domicílios está hoje em aglomerados subnormais distribuídos em quase toda a RM. O município de Maricá, por exemplo, que, em 1991, possuía 36 domicílios em aglomerados subnormais,[11] o que correspondia a menos de 0,5% do total de domicílios particulares permanentes, em 2010, apresentava 3.002 domicílios nestas condições, correspondendo a 7% do total de domicílios no município.

Ainda que se possam discutir os critérios metodológicos e as mudanças do Censo de 1991 para o de 2010 (que foram significativas), o que importa é ressaltar a tendência de aumento de assentamentos subnormais ou, ainda, da precariedade habitacional em municípios de região metropolitana, reforçando o argumento da questão habitacional como uma questão de trato metropolitano, e não apenas municipal.

11. Segundo o texto de Preteceille e Valladares, já citado, esses domicílios não deveriam ser categorizados como favela. O texto faz uma discussão sobre os conceitos de favela e não favela e os dados do IBGE para o Censo de 1991. O interessante no contexto em que se está trabalhando aqui é, no entanto, a mudança na tendência de aumento dos aglomerados subnormais em municípios que não apresentavam dados significativos a este respeito no começo da década de 1990.

5 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, PROGRAMAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E A QUESTÃO METROPOLITANA

A implantação de programas e ações de uma política habitacional mobiliza uma série de instituições jurídicas – o direito de propriedade, os contratos, a regulação do fundo público, o uso e a ocupação do solo, as divisões de competência entre os Entes da Federação, entre outras. O próprio espaço territorial é definido a partir deste aparato jurídico, constituindo um território juridicamente regulado, conformado em municípios, regiões metropolitanas, estados, que não necessariamente expressam o desenvolvimento territorial das cidades e podem criar verdadeiras barreiras ao desenvolvimento de políticas públicas setoriais.

Como foram instituídas por diferentes legislações – legislações estaduais e legislação federal –, as regiões metropolitanas são unidades que apresentam homogeneidade nacional apenas pelo fato de serem instituídas por lei. A situação territorial difere consideravelmente, com aglomerações urbanas que possuem fluxos intermunicipais estabelecidos, com reconhecida complementaridade funcional, e outras com situações de vida urbana somente nos municípios-polo.

Os documentos institucionais da Política Nacional de Habitação e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, publicados em 2004, contêm o diagnóstico do fenômeno da metropolização do Brasil, dos problemas associados, das tendências sociais e econômicas implícitas nesse processo e da necessidade de um tratamento especial, do ponto de vista do formulador da política pública, para a questão das políticas urbanas setoriais nesse contexto (Brasil, 2004a; 2004b; 2004c; 2004d).

Outro problema fundamental para as políticas urbanas setoriais é a capacidade administrativa dos municípios. Em estudo realizado em 2007, pelo CEM/CEBRAP para o Ministério das Cidades, justamente sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros, vários obstáculos foram identificados para a completa implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), como propugnado pela Política Nacional de Habitação. Destaca-se um deles, que diz respeito à habitação e à questão metropolitana: "ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas" (Brasil, 2008b).

A assunção desse obstáculo pelo próprio Plano Nacional de Habitação demonstra o que, em termos acadêmicos e de pesquisa, já se averigua desde o começo dos anos 2000: a dificuldade institucional de execução de uma política setorial que não pode prescindir de sua dimensão territorial. O próprio SNHIS, sistema que objetiva integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação, tem, nos municípios e nos estados, seus pontos fundamentais.

O PlanHab explicita em sua Estratégia 3 "dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social", como as instâncias envolvidas, deveriam tratar da questão fundiária:

> nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, em se constatando a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente, o dimensionamento deverá ser feito de maneira articulada, se possível em planos estaduais ou metropolitanos onde se possa ter uma visão do território regional como um todo e planejar o dimensionamento das terras necessárias na região para HIS (Brasil, 2008a, p. 127).

Também nas metas estabelecidas pelo plano, na Premissa 3, "distribuição dos produtos habitacionais por tipologia de municípios", está presente a preocupação com a questão metropolitana:

> já nas regiões metropolitanas e municípios de maior porte, embora possam existir alternativas baseadas no lote, em função do custo e da carência de terra, a opção prioritária é a unidade pronta, prevendo-se inclusive a possibilidade de unidade em áreas centrais. Como mencionado, esta distribuição é apenas uma referência para fins de simulação, cálculo dos recursos necessários (de financiamento e de subsídio) e das metas. Cabe aos planos locais uma definição mais precisa, mas as diretrizes estabelecidas pelo PlanHab permitem definir regras mais justas e orientar a definição dos tetos de financiamento e de subsídio (Brasil, 2008a, p. 172).

De fato a incorporação de critérios regionais e de tamanho de população a partir da leitura do déficit habitacional está presente nas diretrizes e normas das políticas habitacionais do governo federal e também nas normas dos programas e linhas de financiamento exaradas pelo Conselho Curador do FGTS. Mesmo o principal programa de produção habitacional, o Minha Casa Minha Vida, tem em sua normativa valores-limite de financiamento diferentes para regiões metropolitanas, o que, na verdade, traduz o aumento do preço final da unidade financiada e/ou repassada nos desenvolvidos e pujantes mercados imobiliários das principais regiões metropolitanas do país.

O MCMV é um programa do governo federal que tem como objetivo expresso reduzir o déficit habitacional, garantir o acesso à casa própria e melhorar a qualidade de vida da população. Atualmente, na segunda fase, o MCMV foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), formando o PAC Minha Casa, Minha Vida. As metas do programa são ambiciosas, e nesta segunda fase o investimento previsto é de R$ 279 bilhões. O programa está atualmente dividido em três grandes linhas:

- urbanização de assentamentos precários (R$ 30,5 bilhões);
- construção de unidades (R$ 72,5 bilhões); e
- financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (R$ 176 bilhões).

Em relação à construção de unidades, o programa, nesta etapa, está dividido em três faixas:

- famílias com renda bruta até R$ 1.600 – Faixa I – 1,2 milhão de unidades habitacionais (UHs);
- famílias com renda bruta até R$ 3.100 – Faixa II – 600 mil UHs; e
- famílias com renda bruta até R$ 5.000 – Faixa III – 200 mil UHs.

Na primeira etapa do programa, as metas eram de 400 mil unidades para a Faixa I; 400 mil para a Faixa II; e 200 mil unidades para a Faixa III.[12]

Para a Faixa I, renda bruta familiar de até R$ 1.600 (aproximadamente três salários mínimos), e em regiões metropolitanas, os recursos são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e são não onerosos, tanto para o município quanto para o beneficiário do programa. No entanto, e a critério do município participante do programa, pode ser solicitado ao beneficiário um retorno dos recursos aplicados, como forma de pagamento mensal pela moradia. De acordo com as regras mais recentes do programa,[13] o retorno, neste caso, se limitaria a R$ 25 por mês. O desenho do programa prevê que todo o relacionamento do beneficiário, bem como a estruturação do empreendimento, seja da prefeitura, colocando o município como o protagonista deste processo, ao menos segundo as normas do programa.

Para as faixas de renda acima de R$ 1.600, os recursos são, em sua maioria, do FGTS, e a relação do mutuário/beneficiário é direta com o agente financeiro, ficando o município com as responsabilidades de regulador do uso do solo e regulador edilício.

A partir de dados fornecidos diretamente ao Ipea pelo MCidades, é possível visualizar, por meio dos mapas e tabelas, em quais municípios das regiões metropolitanas estão localizadas as unidades já contratadas (construção e aquisição de unidade pronta). Serão analisadas brevemente as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. As tabelas com os resultados para as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Curitiba e Porto Alegre encontram-se no apêndice A.

O maior número de unidades financiadas das nove regiões metropolitanas está na RM do Rio de Janeiro. Nesta RM, o número de unidades financiadas tem na capital seu ápice: mais de 47 mil unidades. Os municípios de Belford Roxo e São Gonçalo têm aproximadamente 10% deste total. Mesmo quando se analisa os municípios com maior número de unidades financiadas pelo FAR, o município do Rio de Janeiro tem o maior número de unidades. Isto se deve, em grande parte,

12. Ver: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>.

13. Ver Decreto nº 7.795, de 27 de agosto de 2012, que fixa em até 95% o valor do subsídio para as famílias com renda de até R$ 1.600, beneficiadas pelo PMCMV. A parcela mínima passou de 10% para 5% da renda mensal e a prestação mínima caiu de R$ 50 para R$ 25. O decreto regulamenta alterações já previstas na Medida Provisória nº 561/2012, convertida na Lei nº 12.693/2012.

ao número de unidades construídas no âmbito dos reassentamentos das urbanizações de favela produzidas no PAC. No entanto, segundo Cardoso, Aragão e Araujo (2011), muitos dos empreendimentos destinados a esta faixa de renda no município estão sendo implantados em locais com problemas de infraestrutura, mobilidade e oferta de emprego.

TABELA 1
Produção habitacional do MCMV na RM do Rio de Janeiro, conforme fonte de recursos
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	Unidade da Federação (UF)	Município	**Total**	FGTS	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
3300456	Rio de Janeiro	Belford Roxo	**5.718**	1.102	4.616
3301702	Rio de Janeiro	Duque de Caxias	**3.333**	484	2.849
3301900	Rio de Janeiro	Itaboraí	**1.011**	1.011	0
3302007	Rio de Janeiro	Itaguaí	**508**	97	411
3302502	Rio de Janeiro	Magé	**2.000**	0	2.000
3302700	Rio de Janeiro	Maricá	**7**	7	0
3302858	Rio de Janeiro	Mesquita	**44**	44	0
3303203	Rio de Janeiro	Nilópolis	**196**	196	0
3303302	Rio de Janeiro	Niterói	**1.487**	940	547
3303500	Rio de Janeiro	Nova Iguaçu	**1.899**	1.087	812
3304144	Rio de Janeiro	Queimados	**2.126**	0	2.126
3304557	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	**47.622**	21.216	26.406
3304904	Rio de Janeiro	São Gonçalo	**4.956**	1.131	3.825
3305109	Rio de Janeiro	São João de Meriti	**808**	0	808
3305554	Rio de Janeiro	Seropédica	**646**	0	646
		Total RM do Rio de Janeiro	**72.361**	27.315	**45.046**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

Em relação à RM de Belo Horizonte, o maior número de unidades financiadas está no município-polo, seguido de Contagem, Ribeirão das Neves e Betim. No entanto, o maior número de unidades financiadas pelo FAR, ou seja, para famílias com rendimentos de até R$ 1.600, está em Betim, seguido por Ribeirão das Neves e depois a capital. Os financiamentos para renda acima de R$ 1.600 foi 31% maior que para a renda abaixo desse patamar. Interessante notar que Santa Luzia, que aparece no Censo de 2010 com mais de 8% de seus domicílios em aglomerados subnormais, não teve nenhuma unidade do FAR.

TABELA 2
Produção habitacional do MCMV na RM de Belo Horizonte, conforme fonte de recursos
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
3105400	Minas Gerais	Barão de Cocais	**74**	74	0
3106200	Minas Gerais	Belo Horizonte	**7.591**	6.121	1.470
3106705	Minas Gerais	Betim	**3.483**	1.087	2.396
3110004	Minas Gerais	Caeté	**400**	0	400
3118601	Minas Gerais	Contagem	**5.120**	4.552	568
3124104	Minas Gerais	Esmeraldas	**356**	0	356
3130101	Minas Gerais	Igarapé	**264**	0	264
3133808	Minas Gerais	Itaúna	**786**	346	440
3137601	Minas Gerais	Lagoa Santa	**620**	0	620
3141108	Minas Gerais	Matozinhos	**208**	0	208
3147105	Minas Gerais	Pará de Minas	**484**	0	484
3144805	Minas Gerais	Nova Lima	**112**	112	0
3149309	Minas Gerais	Pedro Leopoldo	**80**	80	0
3154606	Minas Gerais	Ribeirão das Neves	**3.054**	1.414	1.640
3154804	Minas Gerais	Rio Acima	**192**	0	192
3162922	Minas Gerais	São Joaquim de Bicas	**64**	0	64
3162955	Minas Gerais	São José da Lapa	**144**	0	144
3165537	Minas Gerais	Sarzedo	**96**	0	96
3157203	Minas Gerais	Santa Bárbara	**80**	80	0
3157807	Minas Gerais	Santa Luzia	**732**	732	0
3167202	Minas Gerais	Sete Lagoas	**968**	93	875
3171204	Minas Gerais	Vespasiano	**884**	568	316
		Total RM de Belo Horizonte	**25.792**	**15.259**	**10.533**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

Por sua vez, na RM de São Paulo nota-se a discrepância existente entre os números de unidades financiadas pelo FAR e pelo FGTS no município de São Paulo. Uma das hipóteses para este baixíssimo desempenho de unidades destinadas à Faixa I no município com maior déficit habitacional do país pode ser o custo do terreno em uma cidade cujo mercado imobiliário é um dos mais pujantes do país. A ausência de terrenos disponíveis com preços compatíveis ao limite do MCMV Faixa I é um dos principais motivos apontados na imprensa por empresários da construção civil e mesmo por dirigentes do setor público como dificultador para a execução de unidades habitacionais para esta faixa de renda. As contratações no âmbito do FAR só foram maiores comparativamente com as do FGTS nos municípios de Embu e Mogi das Cruzes.

TABELA 3
Produção habitacional do MCMV na RM de São Paulo, conforme fonte de recursos
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
3505708	São Paulo	Barueri	**513**	513	0
3509205	São Paulo	Cajamar	**2.858**	2.858	0
3510609	São Paulo	Carapicuíba	**1.826**	1.826	0
3513009	São Paulo	Cotia	**1.139**	1.139	0
3513801	São Paulo	Diadema	**964**	732	232
3515004	São Paulo	Embu	**224**	0	224
3515707	São Paulo	Ferraz de Vasconcelos	**1.123**	1.123	0
3516408	São Paulo	Franco da Rocha	**200**	200	0
3518800	São Paulo	Guarulhos	**10.714**	7.554	3.160
3522505	São Paulo	Itapevi	**163**	163	0
3523107	São Paulo	Itaquaquecetuba	**584**	584	0
3525003	São Paulo	Jandira	**367**	367	0
3529401	São Paulo	Mauá	**2.093**	2.093	0
3530607	São Paulo	Mogi das Cruzes	**5.909**	2.909	3.000
3534401	São Paulo	Osasco	**3.119**	2.297	822
3539806	São Paulo	Poá	**81**	81	0
3547809	São Paulo	Santo André	**2.317**	1.789	528
3548708	São Paulo	São Bernardo do Campo	**3.285**	3.285	0
3550308	São Paulo	São Paulo	**26.973**	23.337	3.636
3552502	São Paulo	Suzano	**2.114**	1.078	1.036
3552809	São Paulo	Taboão da Serra	**563**	403	160
		Total RM de São Paulo	**67.129**	**54.331**	**12.798**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

Somente uma pesquisa detalhada em cada RM será capaz de avaliar mais precisamente os resultados das contratações feitas no âmbito do MCMV. A análise mais acurada dos planos locais de habitação de cada município, bem como o conhecimento da localização intraurbana, confrontada com a oferta de emprego na região poderá iluminar a questão do acesso à moradia digna e sua relação com a dinâmica metropolitana.

No entanto, é possível fazer uma rápida análise buscando compreender o comportamento do déficit habitacional de 2008, calculado pela Fundação João Pinheiro, o último disponível para regiões metropolitanas, e os números de contratações do MCMV.

Pode-se observar, como uma tendência geral nas regiões metropolitanas analisadas, que a produção habitacional equivale ou supera numericamente o déficit habitacional na faixa acima de três salários, parecendo haver mais oferta que demanda. No entanto, para a maior parte do déficit habitacional, de zero a três salários mínimos, ainda há necessidade de uma atuação mais efetiva por parte do poder público, de acordo com a governança proposta para o programa. Este ponto será retomado mais adiante.

TABELA 4
Déficit habitacional em regiões metropolitanas e oferta de unidades habitacionais do MCMV

	FGTS		FAR		Total (UHs)	Total do déficit em 2008	Déficit por faixa de renda				Proporção do déficit atingido (%)	
							Até 3 salários mínimos		Acima de 3 salários mínimos		Até 3 salários mínimos	Acima de 3 salários mínimos
	Unidades habitacionais (UHs)	Proporção (%)	Unidades habitacionais (UHs)	Proporção (%)			Unidades habitacionais (UHs)	Proporção (%)	Unidades habitacionais (UHs)	Proporção (%)		
RM de Belém	10.403	62,6	6.217	37,4	16.620	83.909	73.840	88	10.069	12,0	8,4	103,3
RM de Fortaleza	4.852	26,9	13.154	73,1	18.006	103.979	98.260	94,5	5.719	5,5	13,4	84,8
RM de Salvador	12.250	28,0	31.454	72,0	43.704	116.014	108.705	93,7	7.309	6,3	28,9	167,6
RM de Recife	9.534	68,4	4.406	31,6	13.940	125.254	121.496	97	3.758	3,0	3,6	253,7
RM de Belo Horizonte	15.259	77,6	4.406	22,4	19.665	115.689	106.665	92,2	9.024	7,8	4,1	169,1
RM do Rio de Janeiro	27.315	37,7	45.046	62,3	72.361	320.091	281.040	87,8	39.051	12,2	16,0	69,9
RM de São Paulo	54.331	80,9	12.798	19,1	67.129	510.326	429.694	84,2	80.632	15,8	3,0	67,4
RM de Curitiba	12.870	68,6	5.889	31,4	18.759	64.635	52.807	81,7	11.828	18,3	11,2	108,8
RM de Porto Alegre	19.514	68,5	8.970	31,5	28.484	97.133	80.523	82,9	16.610	17,1	11,1	117,5

Fonte: Fundação João Pinheiro; Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

Importante salientar que as contratações no âmbito do FGTS contam com a participação do poder público municipal como agente fiscalizador do uso e ocupação do solo e fiscalizador edilício apenas. Ou seja, para estas contratações, o município deve aprovar o empreendimento por meio do alvará e do Habite-se na finalização. Porém, para as contratações no âmbito do FAR, a participação do poder público é decisiva, visto que a organização da demanda, a escolha do terreno e a articulação das eventuais contrapartidas são de competência do

município. O desenho do programa depara-se, desta forma, com a grande dificuldade que têm os municípios para uma gestão efetiva da questão habitacional, articulando diferentes atores e interesses. O empreendedor privado acaba tendo um papel mais destacado que deveria, ao assumir parte das funções técnicas que caberiam aos municípios.

A elevação do preço da terra nos municípios, bem como a elevação dos limites de produção do programa, mostra um dos principais problemas para o equacionamento da questão da produção habitacional em âmbito municipal.

As estatísticas disponíveis mostram que houve um expressivo aumento do preço do imóvel em pelo menos três cidades-sede de RM: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. De abril de 2009 a fevereiro de 2012, a cidade de São Paulo teve um aumento de 87% nos preços de imóveis pesquisados, enquanto no Rio de Janeiro foi de 127% e em Belo Horizonte, 64%, no mesmo período. A inflação no período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 16,84%, e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), 20,67% (Mendonça e Sachsida, 2012).[14]

O aumento no limite de financiamento do MCMV da Fase 1 para a Fase 2 foi de 46,15%,[15] enquanto o INCC, no mesmo período, foi de 26,84% e o IPCA foi de 20,3%. Quando se considera os valores regionalizados dentro das faixas de atendimento, os aumentos percentuais são ainda maiores. Este aumento dos limites dos financiamentos do MCMV impõe sérios desafios à continuidade da política de subsídios, impactando o acesso a famílias de menor renda ao crédito (Eloy, Costa e Rossetto, 2012).

Alguns estudos têm sido conduzidos buscando explicar a elevação destes preços. Segundo Sígolo (2012, p. 9),

> muitas especulações são feitas e as justificativas de representantes do setor imobiliário se sustentam em 4 pilares: (1) na existência de uma demanda reprimida, (2) no aumento do preço do solo urbano, (3) na elevação do custo da construção e (4) no crescimento da participação do capital financeiro nos circuitos imobiliários.

Este artigo não objetiva se aprofundar nessa questão. No entanto, é importante salientar que esse aumento de preços, especialmente o aumento do preço do solo urbano, colabora de forma expressiva para o aumento da segregação urbana, contribuindo para o deslocamento da população de mais baixa renda para áreas

14. Os dados utilizados são do índice desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) em conjunto com o portal ZAP Imóveis (ver: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>, elaborado a partir de estatísticas de preço e aluguel de imóvel. O cálculo da inflação foi feito com base nos dados do IBGE para o IPCA, calculando-se a taxa de juros simples, que é como o governo federal cobra a taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC). O INCC é o índice utilizado para medir a inflação especificamente no setor da construção.

15. De R$ 52 mil a R$ 76 mil, na Faixa 1, e de R$ 130 mil a R$ 190 mil nas Faixas 2 e 3, de abril de 2009 a setembro de 2012, tomando os limites de financiamento para apartamentos em São Paulo.

mais distantes de centros de emprego e precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana. Este deslocamento é notado de forma expressiva nas regiões metropolitanas. Segundo Sígolo (2012), "a quase inexistência de uma gestão integrada de abrangência metropolitana agrava ainda mais este quadro" (*op. cit.*, p. 14).

Um planejamento metropolitano de uso e ocupação do solo, com equipes técnicas que fizessem a interlocução entre os municípios e pudessem fortalecer as equipes municipais para a construção de um pacto intermunicipal, poderia ser um caminho promissor para auxiliar os executivos locais a evitar a dispersão e a pulverização no território dos milhares de reais destinados à construção de unidades habitacionais. A pactuação local e regional pode auxiliar também na negociação junto a empreendedores privados, buscando garantir economia de escala e o atendimento às reais necessidades habitacionais dos municípios e da região.

6 GOVERNANÇA METROPOLITANA E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Um prefeito da RM de Belo Horizonte dá uma declaração a pesquisadores do *Observatório das metrópoles* sobre o programa de urbanização do município de Belo Horizonte:

> eles resolvem o problema deles lá mandando ele pra cá. As famílias recebem do Vila Viva indenizações de 15 mil reais: com mil compram um barraco aqui e com os 14 que restam compram um carro para poder ir e voltar de BH todos os dias (Magalhães, Tonucci Filho e Silva, 2011, p. 34).

O exemplo citado acerca dos programas de urbanização de favelas que estão em andamento no município de Belo Horizonte é lapidar no que diz respeito à imperiosa necessidade de uma governança metropolitana na questão habitacional. A ausência de um planejamento e uma atuação regional concertada acerca da questão habitacional gera uma espécie de cegueira ou um comportamento de avestruz por parte dos poderes locais. Algo como "eu vou arrumar aqui o meu cantinho", sem perceber que as dinâmicas sociais e econômicas atuais do país não permitem mais essa visão de curto alcance por parte dos dirigentes políticos.

A decisão do gestor público quanto ao encaminhamento de problemas habitacionais relacionados a reassentamentos de famílias em área de risco, áreas ambientalmente frágeis entre outras, ao optar por tratar com programas indenizatórios em dinheiro, como no exemplo citado, não pode ignorar a dinâmica metropolitana e o funcionamento dos mercados formais e informais de habitação. A chamada solução habitacional definitiva deve ser negociada no início de uma ação do poder público. Muitas vezes, não há uma solução viável tecnicamente no âmbito de um município, devendo ser tratado de forma regional.

A importância da estruturação de uma esfera institucional estadual para fomentar e promover instrumentos de gestão e de sistemas de planejamento metropolitanos

parece impor-se à atual realidade metropolitana. A estrutura de planejamento e gestão organizada pelo Ente Federado 'estado' supriria lacunas estruturais no pacto federativo entre estados e municípios. No entanto, como apresenta Villaça em seu mais recente livro, "caso o planejamento metropolitano fosse para valer, a entidade metropolitana por ele responsável deteria um poder político que ofuscaria o do próprio governador do Estado. Isso seria politicamente inimaginável" (Villaça, 2012, p. 235).

A característica do federalismo brasileiro e as competências municipais que se estabeleceram depois da Constituição de 1988 agregam ainda mais complexidade para a governança das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no país. É certo que a governança metropolitana requer sistemas e instrumentos de planejamento conduzidos pelo governo estadual. Porém, a associação voluntária dos municípios envolvidos e o pacto político construído a partir desta associação são fundamentais. A experiência de planejamento tecnocrático e centralizado do país mostra quão necessários são o arranjo e a concertação entre os Entes Federados, respeitando a autonomia e criando legitimidade para a ação conjunta.

Uma das saídas desse impasse político seria a cooperação fomentada por um planejamento participativo das políticas em regiões metropolitanas, por meio dos consórcios públicos. Segundo alguns autores, esta poderia ser, por exemplo, a forma institucional desse pacto entre os municípios.

Denaldi, Klink e Souza (2010), ao buscarem analisar os arranjos de governança e a questão metropolitana, adaptaram a classificação de arranjos colaborativos metropolitanos de Rodríguez e Oviedo (2001) para a especificidade brasileira. Ao fazerem este exercício, os autores constataram que consórcios públicos e regiões metropolitanas institucionalizadas por lei (tanto lei federal como lei estadual) são apenas dois instrumentos em uma série de arranjos colaborativos mais complexos, podendo se articular com as diferentes instâncias de governo, ou englobando atores não governamentais.[16]

Citando os avanços recentes em nível nacional na questão habitacional e urbana, tais como o aumento significativo de investimentos e a institucionalização de uma política nacional de habitação, Denaldi, Klink e Souza (2010) sublinham a experiência de arranjo de gestão do PAC e dos gabinetes de gestão integrada, os GGIs. Para que os investimentos do PAC pudessem ser de fato realizados no território, outra forma de concertação que não apenas a simples administração do repasse dos recursos do Orçamento Geral da União ou mesmo do crédito do FGTS teve de ser criada:

16. Segundo Denaldi, Klink e Souza (2010), esses arranjos podem tomar a forma de consórcios públicos, consórcios de direito privado, acordos e convênios intermunicipais e também com presença de estados e/ou União, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais), comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais, grupos gestores setorial, agências de desenvolvimento econômico.

> a fragilidade dos arranjos institucionais regionais no Brasil impôs a necessidade de o governo federal (Casa Civil, Ministério das Cidades e CEF) reunir municípios e Estados para pactuar a definição das prioridades na fase de planejamento (...) Um dos obstáculos institucionais à execução do PAC é a inexistência de um instrumento de organização e gestão das regiões metropolitanas (Denaldi, Klink e Sousa, 2010, p. 263).

Os GGIs podem ser considerados um avanço da União na promoção de uma governança regional na implementação de uma política setorial. Os GGIs foram, em especial, laboratórios de gestão compartilhada entre União, estados e municípios, contando com a participação de diversos atores destes três entes, entre eles a Caixa Econômica Federal. Por sua capilaridade no território nacional e por ser agente executor dos programas de repasse obrigatórios e voluntários da União, a burocracia estável da Caixa pode mediar muitas destas reuniões e auxiliar na construção do pacto conjuntamente, além de contribuir na estratégia de concertação regional e metropolitana dos programas de fomento. Uma análise mais aprofundada desta experiência de gestão ainda está por ser construída e se constitui numa importante agenda de pesquisa sobre governança metropolitana.

Ainda sobre o papel da Caixa Econômica Federal, por suas atribuições programáticas na política habitacional e urbana, caberia uma atenção específica por parte do formulador de política pública. O banco público não tem, obviamente, a competência constitucional de regulação de uso e ocupação do solo, nem mesmo de executor direto das políticas do governo federal. Este é um papel inviolável dos estados e municípios. Porém é inegável o papel muito presente da empresa na estruturação do espaço metropolitano, visto que a maior parte do crédito imobiliário concedido no país é executado pela Caixa, por meio das linhas de financiamento que instituem como protagonista do processo o empreendedor imobiliário privado. Ainda que todas as normas e regras urbanísticas e edilícias sejam cumpridas, o compromisso do empreendedor privado se dá com o produto final, e não com a construção de cidades sustentáveis. A desigual correlação de forças entre sistemas de planejamento municipais, a recente implementação de um Sistema Nacional de Habitação e os volumes financeiros do crédito imobiliário viabilizados por meio de linhas de crédito direto aos empreendedores privados podem causar uma distorção na estruturação do espaço urbano no país.

No governo federal, por mais que os planos e os programas tenham sido feitos com correção no diagnóstico, estabelecendo proposições alinhadas com o fenômeno urbano, todos esbarram na competência constitucional dos municípios para o uso e ocupação do solo, bem como a determinação das demandas habitacionais, eixos e vetores de crescimento das cidades. O SNHIS é um sistema que só pode operar por adesão voluntária dos municípios e estados. A obrigatoriedade dos planos para quem aderiu foi e está sendo um esforço histórico do estabelecimento de

um início de planejamento municipal para a questão habitacional em uma escala inédita no país. Apesar disso, muitos dos planos municipais, ainda que feitos sob estrita competência técnica, podem virar peças de ficção no caso de municípios de regiões metropolitanas. Em exemplo citado pelo coordenador do PlanHab e professor da FAU-USP Nabil Bonduki, na audiência pública Sudeste do Estatuto da Metrópole,[17] questiona-se: como o PLHIS de Taboão da Serra pode delimitar precisamente a demanda habitacional de seu próprio município sendo que a demanda não vem só de Taboão, mas vem também dos municípios lindeiros; e como trabalhar conjuntamente com os outros municípios sobre demanda habitacional e relacionar com as normas de uso e ocupação do solo que são distintas, de acordo com cada código de obras.

Algumas experiências desenvolvidas em países federativos como o Brasil podem apontar alguns caminhos para essa concertação metropolitana. Relatando e analisando o Canadá, Boothroyd[18] apresenta um breve histórico das iniciativas levadas a cabo na província de Ontario, com órgãos setoriais e de finalidades específicas sendo desenhados e operacionalizados no âmbito de uma grande região. A província de Ontario criou em 1953 um novo nível de governo, o Metropolitan Toronto, que ficava com as funções de âmbito regional, preservando a prestação de serviços locais aos treze governos constituintes da Metro. Após a mudança do arranjo, em 1998, com a extinção da Metropolitan Toronto, a eleição de representantes de bairros e a constituição de conselhos distritais procuram atender às especificidades locais dos integrantes desta região metropolitana. Todo o processo e o histórico da experiência mostra o papel central que a colaboração desempenha na governança metropolitana.

7 CONCLUSÃO

Ainda que a intervenção do estado em âmbito federal e estadual tenha se qualificado de forma significativa ao longo dos últimos anos, ao incorporar critérios regionais para a destinação de recursos e investimentos habitacionais para os municípios, o planejamento destes recursos e o investimento propriamente dito ainda são estritamente municipais. Ainda que existam órgãos de planejamento e de apoio aos municípios de região metropolitana na caracterização e na qualificação do planejamento, ele é feito de forma quase isolada, município a município, quando é feito. A despeito da autonomia municipal constitucionalmente garantida, a questão urbana exige uma concertação metropolitana, com a fundamental participação do município polo neste arranjo.

17. Audiência pública realizada em 14 de junho de 2012 na Assembleia Legislativa de São Paulo.
18. Sobre a experiência canadense e sua comparação com a situação brasileira, ver Boothroyd (2010).

Apesar de todo o diagnóstico do urbano que espraia os limites municipais, do fenômeno metropolitano como marca indelével do processo de inserção do país no capitalismo contemporâneo, de normas e regras programáticas em nível federal incorporando o metropolitano, o fato é que no dia a dia da administração municipal, ainda regida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, com orçamento ainda regido pela Lei nº 4.320/1964, o quadro jurídico e institucional ainda é o da restrição da atuação aos estritos limites municipais, com todas as competências e obrigações advindas com a Constituição de 1988, no âmbito de um "municipalismo autárquico", como querem alguns autores (Daniel, 2001 *apud* Abrucio, Sano e Sydow, 2010).[19]

A política habitacional é responsável pela geração de externalidades que extrapolam os limites dos municípios. Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos – positivos e negativos – associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar de a disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas.

A questão fundiária, por exemplo, não pode ser regulada nos estritos limites dos territórios municipais. Do mesmo modo que o mercado imobiliário não respeita os limites entre os municípios na formação do preço das unidades habitacionais, a gestão política do espaço demanda uma intervenção a partir de outras estruturas de governança.

Em seu já clássico estudo sobre a Operação Urbana Água Espraiada, conduzida no município de São Paulo, a urbanista Mariana Fix (2001) demonstra como a desocupação da favela do Jardim Edith, na zona sul de São Paulo, ocasionou uma migração intensa para as favelas da área de mananciais da região metropolitana. Este deslocamento levou à ocupação de áreas ambientalmente frágeis do município de São Paulo e de outros que compõem a mesma bacia hidrográfica.

Não há, portanto, como compreender a dinâmica habitacional e de mobilidade urbana sem olhar para todo o conjunto da metrópole. Os limites municipais há muito não são suficientes como lócus territorial das políticas públicas, pois o fato urbano é metropolitano, não municipal. Desta forma, os conflitos e problemas existentes neste tecido urbano não têm como ser equacionados e resolvidos no âmbito municipal.

Os limites legais impostos aos gestores públicos municipais, na maioria das vezes, impedem-nos de atuar de forma efetiva na condução e na resolução de problemas dessa natureza. No entanto, não é mais possível pensar formas de acesso à moradia sem superar barreiras legais e institucionais.

19. Daniel, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *In*: Hofmeister, W.; Carneiro, J. M. B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Conselhos metropolitanos, consórcios públicos, arranjos e pactos de gestão nos moldes dos GGIs podem ser caminhos a trilhar para superar essa insana forma de administrar institucionalmente a questão habitacional nas regiões metropolitanas atualmente.

Dessa forma, uma gestão metropolitana de uma política como a habitação não pode prescindir de negociações e pactos que venham do local para o regional, sendo construídos conjuntamente por municípios, conselhos e comitês regionais e governos estaduais com uma possível e bem-vinda participação da União.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

BONELLI, R.; RAMOS, L. **Distribuição de renda no Brasil**: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados de 1970. Brasília: Ipea, jan. 1993. (Texto para Discussão, n. 288).

BOOTHROYD, P. Construindo capacidades para a governança metropolitana. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 1995**. Brasília: Fundação João Pinheiro, 1995.

_____. Congresso Nacional. **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Coordenação de Publicações/CDU/Câmara dos Deputados, 2004a.

_____. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades**: planejamento territorial urbano e política fundiária. Brasília: MCidades, 2004b.

_____. _____. **Cadernos MCidades**: política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: MCidades, 2004c.

_____. _____. **Cadernos MCidades**: política nacional de habitação. Brasília: MCidades, 2004d.

_____. _____. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MCidades; CEM-CEBRAP, 2007. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/assentamentos_web.pdf>.

_____. _____. **PLANHAB**: Plano Nacional de Habitação. Brasília: MCidades, 2008a.

_____. _____. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: MCidades; CEM-CEBRAP, 2008b.

_____. _____. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. _____. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

CAETANO, A. J.; RIGOTTI, J. I. R. Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH –1960/2000. *In*: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Metrópole**: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC, 2008.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.; ARAUJO, F. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Anpur, maio 2011.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: FKA, 2001.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação , inclusão social e governança urbana colaborativa. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Vancouver; Rio de Janeiro; Belo Horizonte: The University of British Columbia; Observatório das metrópoles; PUC, 2010.

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Housing subsidy policy in Brazil: an overview of the last five decades. **Journal housing finance international**, Bruxelas, Autumn 2012.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, B. A. **Índice de vulnerabilidade das famílias**: atualização (2003-2009) e recortes geográficos. Brasília: Ipea, jan. 2012. p. 27. (Texto para Discussão, n. 1.699).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010** – aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2005-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Contas Nacionais, n. 36). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/pibmunic2005_2009.pdf>.

IPPUR – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Planejamento e território, ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano 15-16, n. 1-2, ago.-dez. 2001/ jan.-jul. 2002.

_____. **Cadernos metrópole**, n. 20-22, [s.d.].

LAGO, L. C. (Org.). **Como anda Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das metrópoles, 2009. (Coleção Conjuntura Urbana).

MAGALHÃES, F.; TONUCCI, F. J. B.; SILVA, H. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. *In*: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Arte, 2011. p. 34.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. *In*: SCHWARCZ, L. M. (Org.). **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4.

MENDONÇA, M. J.; SACHSIDA, A. **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro**? Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.762).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília: Convênio Ministério das Cidades/Observatório das metrópoles/Fase/Ipardes, 2005a.

_____. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 2: tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Brasília: Convênio MCidades/Observatório das metrópoles/Fase/Ipardes, 2005b.

OJIMA, R. *et al*. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as "cidades-dormitório" no Brasil. **Cadernos metrópole**, v. 12, n. 24, p. 369-394, 2010.

PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. A desigualdade entre os pobres: favela, favelas. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 459-485.

RIBEIRO, L. C. Q. Os desafios da reforma urbana nas metrópoles brasileiras. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

SÍGOLO, L. M. **A questão metropolitana frente às dinâmicas recentes do mercado residencial na Região Metropolitana de São Paulo**. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE DE PESQUISADORES IBERO-AMERICANOS, 12., 2012, Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2012.

SIMÕES, R.; OLIVEIRA, A. M. H. C.; AMARAL, P. V. M. Rede urbana metropolitana, uma análise da estrutura terciária de Belo Horizonte. *In*: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Metrópole**: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC, 2008.

SOUZA, E. A. Ribeirão das Neves, a formação do espaço periférico. *In*: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Metrópole**: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC, 2008.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1.

ANDRADE, L. T. **Como anda Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Letra Capital; Observatório das metrópoles, 2009. (Coleção Conjuntura Urbana).

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. **Como anda São Paulo**. São Paulo: Letra Capital; Observatório das metrópoles, 2009. (Coleção Conjuntura Urbana).

DINIZ, C. C. A Região Metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespacialização e novas funções. **Revista eure**, Santiago de Chile, v. 33, n. 98, p. 27-43, maio 2007.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

MACHADO, G. G. **O ente metropolitano**: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no consórcio do Grande ABC: os modelos compulsórios e voluntários comparados. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

_____. **Segregação residencial e segmentação social**: "o efeito vizinhança" na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRABAJO Y PRODUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004, Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, 2004.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos/Cepal, mayo 2001.

RUIZ, R.; CROCCO, M. **Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das metrópoles, 2009.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, ano 15-16, ago. – dez. 2001/ jan. – jul. 2002.

APÊNDICE

APÊNDICE A

TABELA A.1
Produção habitacional do MCMV na RM de Porto Alegre
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	Unidade da Federação (UF)	Município	**Total**	FGTS	Fundo de Arrendamento Residencial
430060	Rio Grande do Sul	Alvorada	**1.640**	1.140	500
430310	Rio Grande do Sul	Cachoeirinha	**2.065**	2.065	-
430390	Rio Grande do Sul	Campo Bom	**72**	72	-
430460	Rio Grande do Sul	Canoas	**5.284**	4.064	1.220
430676	Rio Grande do Sul	Eldorado do Sul	**22**	22	-
430770	Rio Grande do Sul	Esteio	**847**	255	592
430920	Rio Grande do Sul	Gravataí	**1.773**	1.773	-
431306	Rio Grande do Sul	Nova Hartz	**14**	14	-
431340	Rio Grande do Sul	Novo Hamburgo	**1.619**	963	656
431480	Rio Grande do Sul	Portão	**492**	192	300
431490	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	**9.116**	6.656	2.460
431870	Rio Grande do Sul	São Leopoldo	**2.757**	995	1.762
432000	Rio Grande do Sul	Sapucaia do Sul	**1.717**	1.117	600
432120	Rio Grande do Sul	Taquara	**20**	20	-
432300	Rio Grande do Sul	Viamão	**166**	166	-
4312401	Rio Grande do Sul	Montenegro	**160**	160	-
4317608	Rio Grande do Sul	Santo Antônio da Patrulha	**240**	240	-
4319901	Rio Grande do Sul	Sapiranga	**480**	480	-
		Total de RMs de Porto Alegre	**28.484**	20.394	**8.090**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

TABELA A.2
Produção habitacional do MCMV na RM de Salvador
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
2.905.701	Bahia	Camaçari	**10.005**	3.722	6.283
2.906.501	Bahia	Candeias	**1.764**	384	1.380
2.910.057	Bahia	Dias d'Ávila	**2.960**	-	2.960
2.919.207	Bahia	Lauro de Freitas	**7.426**	3.523	3.903
2.921.005	Bahia	Mata de São João	**1.051**	-	1.051
2.925.204	Bahia	Pojuca	**892**	-	892
2.927.408	Bahia	Salvador	**15.400**	4.621	10.779
2.929.206	Bahia	São Francisco do Conde	**320**	-	320
2.929.503	Bahia	São Sebastião do Passe	**500**	-	500
2.930.709	Bahia	Simões Filho	**3.386**	-	3.386
		Total de RMs de Salvador	**43.704**	12.250	**31.454**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

TABELA A.3
Produção habitacional do MCMV na RM de Fortaleza
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
2.301.000	Ceará	Aquiraz	**296**	-	296
2.303.501	Ceará	Cascavel	**160**	-	160
2.303.709	Ceará	Caucaia	**5.416**	48	5.368
2.303.956	Ceará	Chorozinho	**312**	-	312
2.304.400	Ceará	Fortaleza	**7.444**	4.548	2.896
2.305.233	Ceará	Horizonte	**936**	-	936
2.306.256	Ceará	Itaitinga	**176**	-	176
2.307.650	Ceará	Maracanaú	**1.968**	256	1.712
2.307.700	Ceará	Maranguape	**640**	-	640
2.309.607	Ceará	Pacajus	**658**	-	658
		Total de RMs de Fortaleza	**18.006**	**4.852**	**13.154**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

TABELA A.4
Produção habitacional do MCMV na RM de Belém
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
150140	Pará	Belém	**2.005**	2.005	-
1.500.800	Pará	Ananindeua	**7.913**	5.586	2.327
1.501.501	Pará	Benevides	**808**	96	712
1.504.422	Pará	Marituba	**4.523**	2.716	1.807
1.506.351	Pará	Santa Bárbara do Pará	**221**	-	221
1.506.500	Pará	Santa Isabel do Pará	**1.150**	-	1.150
		Total de RMs de Belém	**16.620**	**10.403**	**6.217**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

TABELA A.5
Produção habitacional do MCMV na RM de Recife
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
260005	Pernambuco	Abreu e Lima	**2.362**	58	2.304
260345	Pernambuco	Camaragibe	**896**	896	-
260680	Pernambuco	Igarassu	**1.080**	326	754
260720	Pernambuco	Ipojuca	**1.328**	1.328	-
260790	Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes	**1.555**	1.555	-
260960	Pernambuco	Olinda	**696**	696	-
261070	Pernambuco	Paulista	**3.212**	2.364	848
261160	Pernambuco	Recife	**1.743**	1.743	-
261370	Pernambuco	São Lourenço da Mata	**568**	568	-
2.609.402	Pernambuco	Moreno	**500**	-	500
		Total de RMs de Recife	**13.940**	**9.534**	**4.406**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

TABELA A.6
Produção habitacional do MCMV na RM de Curitiba
(Em unidades habitacionais)

Código do IBGE	UF	Município	**Total**	FGTS	FAR
410040	Paraná	Almirante Tamandaré	**160**	160	-
410180	Paraná	Araucária	**437**	437	-
410400	Paraná	Campina Grande do Sul	**88**	88	-
410420	Paraná	Campo Largo	**378**	378	-
410580	Paraná	Colombo	**461**	213	248
410690	Paraná	Curitiba	**12.984**	8.811	4.173
411915	Paraná	Pinhais	**424**	424	-
412550	Paraná	São José dos Pinhais	**2.906**	2.312	594
412760	Paraná	Tijucas do Sul	**47**	47	-
4.105.201	Paraná	Cerro Azul	**99**	-	99
4.107.652	Paraná	Fazenda Rio Grande	**501**	-	501
4.113.205	Paraná	Lapa	**274**	-	274
		Total de RMs de Curitiba	**18.759**	**12.870**	**5.889**

Fonte: Ministério das Cidades – maio/2012.
Elaboração da autora.

CAPÍTULO 6

TRANSPORTES E METRÓPOLES: UM MANIFESTO PELA INTEGRAÇÃO

Frederico Ferreira Fonseca Pedroso
Vicente Correia Lima Neto

1 INTRODUÇÃO

Os avanços legais e institucionais da política urbana nos últimos vinte anos[1] e a importância do deslocamento urbano para a população têm exercido pressão para a busca de uma visão mais integrada entre o planejamento urbano e a mobilidade. No contexto do transporte urbano, o discurso baseado em uma visão setorial passa a dar lugar a uma perspectiva mais ampla, que busca conjugar os diversos instrumentos do planejamento urbano – como planos diretores e leis de uso e ocupação do solo –, à política de transporte, no sentido de se aprimorar conceitos e práticas para uma melhor mobilidade. A despeito dos recentes avanços, a prática do transporte urbano nas cidades brasileiras tem enfrentado sérios desafios para atender as necessidades da população. No contexto dos aglomerados urbanos, estes desafios ampliam-se em razão da complexidade inerente às institucionalidades existentes. Tais questões perpassam outras ligadas ao arcabouço legal e institucional, próprio dos serviços de transporte nos municípios pertencentes a aglomerações urbanas, como regiões metropolitanas (RMs) e regiões integradas de desenvolvimento (Rides).

Esses aglomerados urbanos, notadamente as RMs, concentram o desenvolvimento do país, o que se reflete no produto interno bruto (PIB), na frota de veículos e nos deslocamentos da sua população. Em 2010, segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2011), nos municípios com mais de 60 mil habitantes, foram realizadas 59,5 bilhões de viagens, sendo aproximadamente 200 milhões de viagens por dia; deste total, cerca de 40% realizadas a pé e 29% em transporte coletivo. Para os municípios com mais de 500 mil habitantes, o total de passageiros anualmente transportados pelo sistema de transporte coletivo é de 7,74 bilhões, correspondendo a aproximadamente 45% do total para municipalidades acima de 60 mil habitantes. Esta concentração de viagens

1. Os principais avanços legais se referem à previsão, na Constituição Federal, dos capítulos que tratam da política urbana, bem como da aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), e a promulgação da Lei nº 12.587, de 5 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

resulta, sobremaneira, em um elevado mercado para atuação da iniciativa privada na prestação do serviço de transporte no âmbito municipal, considerando-se não somente o mercado atual, mas também o mercado futuro deste serviço.

Embora compartilhem cotidianamente os fluxos de mercadorias e pessoas do aglomerado metropolitano, via de regra, os municípios integrantes de uma RM não atuam de forma colaborativa e compartilhada no tema. As soluções para as questões regulatórias e financeiras das políticas de investimento, de planejamento e gerenciamento são desenvolvidas, em grande parte das RMs, exclusivamente pelos titulares do serviço – neste caso, os municípios –, não se utilizando, portanto, dos instrumentos existentes, como os consórcios públicos, por exemplo. Tal padrão da gestão de transporte público está associado à questão federativa, que permeia a autonomia e titularidade do município quanto à prestação do serviço nestes espaços metropolitanos. A esses desafios de competência, somam-se aspectos de caráter operacional dos sistemas de transporte que envolvem, por exemplo, a integração tarifária e operacional no âmbito metropolitano, a competição entre sistemas metropolitanos e municipais, o equacionamento da distribuição de receitas e subsídio cruzado em ambientes integrados, entre outros.

Apesar dos diferentes mecanismos criados para enfrentar os problemas de gestão não integrada de sistemas de transporte público de passageiros (STPPs), o transporte público nas RMs brasileiras continua a apresentar problemas sistêmicos. Entre eles, se destaca a baixa eficiência das operações, devido às dificuldades de planejamento, dada a necessidade de atendimento de diferentes requisitos legais para uma mesma RM, bem como a forte competição imposta pelo advento do modo privado.

Este capítulo tem como objetivo analisar as peculiaridades da gestão de transporte e mobilidade urbana em aglomerações metropolitanas, que lhe dão o caráter de função pública de interesse comum, e os desafios que isto implica para o seu planejamento em âmbito metropolitano. Logo, acredita-se que um melhor entendimento dos problemas de transportes associados à questão da mobilidade urbana no Brasil, segundo os modelos de planejamento e gestão de transportes adotados pelos governos dos grandes centros urbanos, irá subsidiar um melhor entendimento da temática no âmbito nacional. Para isto, realizar-se-á uma análise de estudos de caso, a fim de contribuir para a identificação de potenciais falhas no planejamento, operação e gestão de STPPs no Brasil.

O capítulo foi divido em cinco seções. Após esta breve introdução, discute-se o arranjo político-institucional brasileiro no tocante à implementação de sistemas integrados de gestão de STPP para, na terceira seção, se traçar um diagnóstico geral do problema de mobilidade nas RMs brasileiras. Na quarta seção, apresentam-se algumas recomendações, elaboradas a partir da análise dos estudos de casos e da base legal, política e institucional do setor, de forma que se possa

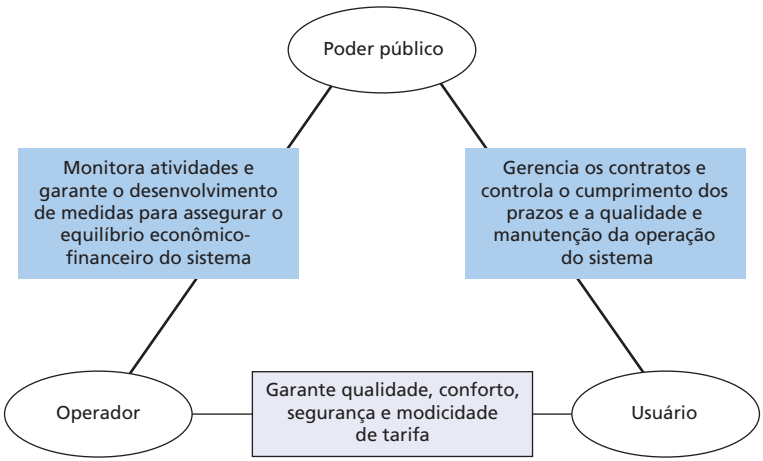
promover uma gestão compartilhada do sistema de transportes em RMs. Por fim, as conclusões do estudo se encontram na quinta seção, que, em suma, apontam para a não existência de uma situação ou modelo ótimo de gestão metropolitana, mas orientam para uma retomada do papel do Estado como incentivador da criação de arranjos institucionais que permitam a integração do transporte no âmbito metropolitano.

2 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E A ESPECIFICIDADE TÉCNICA NA GESTÃO DE TRANSPORTES NO BRASIL

A estrutura político-institucional de gestão de transportes no Brasil, em específico de TPP, está organizada em torno de três principais atores: *i)* poder público; *ii)* operador; e *iii)* usuário.

A figura do poder público se desdobra nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal), de acordo com as particularidades impostas pelo planejamento e gestão do sistema de TPP e seu arcabouço legal. O operador é composto pelas empresas vencedoras de processos de licitação (isto é, pessoas jurídicas), empresas públicas, ou empresas públicas de direito privado para prestação direta do serviço de transportes, responsáveis pela operacionalização e manutenção do STPP – empresas transportadoras de passageiros. Por fim, o usuário corresponde à parte da população que depende diretamente do transporte público para a sua locomoção na RM em que reside. De forma geral, as relações podem ocorrer segundo o ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Esquema geral das relações entre Estado, operador e usuário na gestão de transportes públicos



Fonte: adaptação de ARTESP (2012).

A formação desse modelo iniciou-se na década de 1960, por meio do Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966, o qual, em seu Artigo 44, alínea c, designou o município como entidade legítima para autorizar, permitir ou conceder linhas locais para o serviço de transporte público. Cerca de vinte anos depois, a Constituição Federal de 1988 atribuiu a competência aos municípios para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (Brasil, 1988, Artigo 30, inciso V). O estabelecimento do modelo ilustrado na figura 1 ocorre em meados da década de 1990, em razão da impossibilidade técnico-administrativa-financeira do poder público em planejar, operar e manter os STPPs nas regiões metropolitanas (RMs) do Brasil.

Assim, a iniciativa privada foi definitivamente incorporada para assegurar a oferta do serviço de transportes em áreas urbanas. Apesar de aparentemente simples, o modelo é de grande complexidade, dada a necessidade de gestão de uma série de interesses conflitantes dos diferentes atores. Por exemplo, enquanto o poder público e o usuário têm por objetivo assegurar os diversos princípios norteadores definidos para a prestação de serviços públicos (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade da tarifa), o operador visa à lucratividade e ao retorno de investimento, o que pode afetar diretamente na queda dos indicadores de avaliação do serviço se o sistema não for bem administrado.

Nesse contexto, esta seção apresenta análises no âmbito político-institucional de forma a moldar o arcabouço no qual o planejamento e a gestão de STPPs se encontram inseridos.

2.1 Da ordem jurídico-institucional

A problemática na prestação do serviço de transporte público perpassa uma leitura histórica da base legal constitucional no que diz respeito à titularidade do serviço e da política de transporte público nacional. A compreensão desta evolução é necessária para a análise do atual momento brasileiro, com a promulgação da Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A análise pode ser realizada em dois momentos distintos, cujo marco é a Constituição Federal de 1988.

No momento anterior à Constituição Federal de 1988, observa-se que a situação institucional e jurídica do setor de transporte público alterava-se conforme a Constituição em vigor. No momento anterior a 1967, as constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946 estabeleciam que era competência da União legislar sobre o tráfego internacional, incluindo todos os modais existentes, não sendo explícita a questão do transporte urbano (Morais *et al.*, 2009), tampouco as questões dos

serviços públicos e do interesse comum. Especificamente, tanto a Constituição Federal de 1891 como a de 1934 não trataram da questão do transporte, tampouco dos serviços de interesse comum. No entanto, na Carta de 1934 aparece a figura do serviço público, mas sem a determinação do que viria a ser este conceito, tampouco os papéis de cada Ente Federado – União, estados e municípios.

A Constituição de 1937 tratou o transporte de forma mais abrangente, determinando o papel da União para legislar sobre o assunto, sem, contudo, mencionar a escala municipal, focando apenas no caráter internacional e interestadual. Este normativo avançou no que diz respeito ao serviço público, determinando, em seu Artigo 26, alínea c, o papel dos municípios na organização dos serviços públicos de caráter local. Ainda no âmbito deste documento, surge a possibilidade de formação de parcerias entre municípios integrantes de uma mesma região para instalação, exploração e administração de serviços públicos de interesse comum estabelecendo, inclusive, sua forma de implementação – por meio de uma pessoa jurídica criada para este fim, conforme o Artigo 29. Por conseguinte, a Constituição Federal de 1946, apesar de sintética na questão do transporte, reiterou a atribuição do município no que diz respeito aos serviços públicos, de acordo com a Constituição Federal de 1937. Esta estruturação legal dos papéis dos dois Entes Federados – a União e os estados – gerou reflexo nos demais instrumentos de lei, como o CNT.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, estabeleceu que são atribuições da União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de um estado ou território; e legislar sobre o tráfego e trânsito nas vias terrestres (Brasil, 1967, Artigo 8º, XV, d e XVII, n); no entanto, sem qualquer menção ao território de abrangência. Este normativo reitera a independência dos municípios quanto à organização dos serviços públicos locais (Brasil, 1967, Artigo 16) e a possibilidade de celebração de convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, sendo o primeiro momento em que se utiliza o termo *convênio* com esta finalidade em uma Constituição. A Constituição Federal de 1937 previa a elaboração de parcerias para a execução dos serviços de interesse comum, mas não definia o formato de convênios, como o fez a Constituição Federal de 1967. Ainda na Constituição Federal de 1967, foi determinada a possibilidade de a União estabelecer RMs com vistas à realização de serviços de interesse comum, desde que integrassem a mesma comunidade socioeconômica (Brasil, 1967, Artigo 157, § 10).

Porém, um aspecto importante, até então não tratado no âmbito das constituições federais, refere-se às especificidades da prestação do serviço público pelas concessionárias. O Artigo 160 da Constituição Federal de 1967 define que a lei

deve dispor sobre: *i)* o regime destas empresas e estabelecer a obrigação de manter serviço adequado; *ii)* as tarifas que permitam a justa remuneração do capital; *iii)* o melhoramento e a expansão dos serviços; *iv)* o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e *v)* a necessidade de fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior. Entretanto, a definição de regras, previstas desde 1967, de certo modo, ficou ausente no que diz respeito à política de transporte público até o presente, conforme será tratado adiante.

Por fim, na Constituição Federal de 1988, o tema transporte coletivo urbano é introduzido não mais de forma geral como nas constituições federais anteriores, mas em diversos dispositivos, como no Artigo 30, que trata da competência do município como Ente Federado. Complementarmente, aos estados cabe a possibilidade de "(...) instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 1988, Artigo 25, § 3º), enquanto resta à União tratar do transporte interestadual e internacional de passageiros, bem como "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (Brasil, 1988, Artigo 21, XX).

Nesse momento, a União passa a atribuição de organização e prestação do serviço de transporte coletivo urbano para os municípios, podendo enquadrar tais atribuições como função pública de interesse comum. Porém, o assunto é tratado sem maiores detalhes. Os municípios, com suas diversas peculiaridades, passam então a ter a responsabilidade pelo planejamento e gestão dos serviços de transporte público; no entanto, a Constituição Federal de 1988 abre a prerrogativa aos estados da Federação para instituírem uma nova forma de organização do território, de modo a planejar estas funções públicas entre os limites geopolíticos municipais. Assim, um conflito se coloca, pois a Carta não define os procedimentos para que esta nova forma de organização ocorra de forma coordenada e minimamente efetiva; tampouco estabelece os critérios necessários para qualificação destas regiões.

Não há dúvida quanto ao fenômeno de metropolização nem quanto à necessidade de integração do planejamento, não obstante, a forma de ocorrência no território é distinta, tendo em vista a intensidade dos fluxos entre os municípios e o porte das cidades que passam a integrar as RMs. Quanto à prestação de serviços públicos, destaque-se o Artigo 175, que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, determinando ainda o conteúdo desta lei, assim como estabeleceu a Constituição Federal de 1967, restando a ausência de lei federal tratando especificamente sobre os serviços de interesse comum. O setor somente passou a contar com um marco normativo a partir da aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A Constituição Federal de 1988, portanto, constitui-se como um certo avanço no que diz respeito ao transporte urbano, não somente em função dos dispositivos que tratam especificamente sobre o tema mas por ter posto na pauta a questão urbana, como os Artigos 182 e 183, que tratam sobre desenvolvimento urbano, regulamentados apenas em 2001, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Observa-se, no entanto, a reiteração de dispositivos que datam da década de 1970, os quais, de fato, não trouxeram contribuições práticas para o setor, resultando em um lapso legal relevante no contexto da política pública. Este lapso, que diz respeito à prestação do serviço público, passa a ser mitigado com a Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços e, entre outros aspectos, estabelece regras para a licitação dos serviços públicos, como política tarifária, qualidade de serviço prestado e direitos e obrigações dos usuários. A partir de sua promulgação, grande parte dos contratos de permissão, ou outros instrumentos de delegação do serviço de transporte utilizados pelos municípios, necessitaria passar por uma readequação à luz deste novo instituto jurídico, que definiu prazo máximo até o fim de 2010 para que o poder concedente procedesse à regularização.

A implicação desse marco legal, em termos práticos, é de difícil mensuração, seja em razão de ser atribuição municipal a concessão, seja pela inexistência de um sistema de controle e acompanhamento na esfera federal do serviço local de transporte de passageiros.

No âmbito dos serviços interestaduais, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o agente regulador do serviço, mantendo um sistema de acompanhamento e gestão dos contratos de concessão sob sua responsabilidade.

Apesar de constituir a base normativa para concessão do serviço, a Lei nº 8.987/1995 não trouxe qualquer instrumento específico para a questão da gestão de serviço integrado no âmbito dos municípios e dos aglomerados urbanos metropolitanos.

De fato, essa falta de definição permanece até 2005, com a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). Esta lei dispõe sobre as normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Nos termos desta lei, o consórcio público constitui-se como personalidade jurídica de direito público ou privado que poderá "outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização" (Brasil, 2005). Nesse sentido, a lei cria a possibilidade para que arranjos institucionais específicos possam ser criados com o objetivo claro de permitir que os serviços públicos de interesse comum, como o transporte público, possam ser realizados de forma conjunta.

A constituição de um consórcio público precede outras etapas, que devem ser formalizadas até a constituição do contrato do consórcio, sendo o protocolo de intenções a etapa inicial. Entre os diversos aspectos constantes do protocolo, cabe destacar a composição do consórcio e do seu quadro de funcionários, a forma de remuneração, os critérios de representatividade nas esferas superiores – quando se tratar de tema de interesse comum –, os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e outros preços públicos, bem como seu reajuste e sua revisão. Enfim, todos os requisitos constantes em lei devem ser seguidos para a consecução do consórcio, que, após contratualmente estabelecido, deverá firmar contratos de programa com os respectivos Entes da Federação, sem, contudo, repassar o exercício de planejamento, regulação e fiscalização.

Não se pretende discutir a totalidade das peculiaridades da aplicação desta lei no âmbito do transporte público coletivo nas metrópoles, mas sim destacar a factibilidade de utilizar este instrumento para a gestão integrada do transporte metropolitano, reconhecendo de antemão as relações existentes dos aglomerados urbanos, as condicionantes socioeconômicas da população, a distribuição das atividades econômicas no território, entre outros aspectos. Destarte, a concessão do serviço de forma conjunta deve ocorrer concomitante ao planejamento integrado do sistema de transporte, devendo ser realizados estudos de demanda, de cálculo tarifário e de estruturas de gestão e regulação para que o serviço, de fato, passe pelo processo de concessão segundo os condicionantes legais existentes.

Acerca dos consórcios públicos, a grande dificuldade de estes se viabilizarem é decorrente de a titularidade do serviço ser municipal, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988 e também pela própria Lei dos Consórcios Públicos, o que impede que estes repassem as suas atribuições de regulação e planejamento aos consórcios. Este fato, atrelado a outros aspectos – como a manutenção da autonomia política entre os Entes Federados, os conflitos existentes quanto a competições por atividades econômicas e de localização de moradias, para citar alguns –, acaba por dificultar o acesso voluntário de um Ente Federado a um consórcio público. As regras para dirimir conflitos na estrutura de um consórcio público devem ser claras, de modo a evitar e facilitar a adesão pelos municípios. Muitas vezes, as próprias externalidades da inexistência de uma gestão compartilhada não são computadas ou notadas pelo gestor público, uma vez que o custo deste excesso de deslocamento, ou gasto com tarifas, é internalizado pelas famílias que moram em um município, mas realizam as atividades em outro.

Vale destacar que, antes da aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, após um longo processo de discussão e debate, foi aprovado o Estatuto da Cidade – que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 –, o qual "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso

da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001, Artigo 1º).

Parte integrante do principal objetivo do Estatuto da Cidade, a política de transportes é abordada no capítulo das diretrizes gerais da política urbana (Brasil, 2001, Artigo 2º), que estabelece que esta deve ser realizada de forma integrada, de modo que haja "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (Brasil, 2001, Artigo 2º, I), e que exista um planejamento "da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência" (*op. cit.*, Artigo 2º, II). Para este último ponto, no contexto do município, que é titular do planejamento do seu território, é importante ressaltar que as atividades econômicas em sua área de influência impactam no território vizinho e, consequentemente, na forma como os indivíduos realizam deslocamentos.

Apesar de estar implícita a questão do uso e da ocupação do solo em contextos de aglomerados urbanos, não consta na lei qualquer instrumento que, objetivamente, trate da questão. Com relação aos transportes e à mobilidade, estes são tratados por meio dos planos diretores de transportes urbanos (PDTUs) ou são incorporados aos planos diretores municipais para municípios acima de 500 mil habitantes no território nacional.[2] No entanto, assim como nos PDTUs, a questão metropolitana passa ao largo, apesar de representar um dos principais desafios no planejamento de mobilidade nas cidades.

Por fim, a Lei nº 12.587/2012 trata a questão do transporte e da mobilidade em aglomerados urbanos e em RMs. É atribuição da União fomentar projetos em RMs, além de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados nas áreas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana. A autonomia municipal é respeitada, sendo sua atribuição principal o planejamento, a execução e a avaliação da política de mobilidade, bem como a regulamentação dos serviços de transportes urbanos, além da prestação, de forma direta, indireta ou por gestão associada, do serviço de transporte no seu território. No entanto, a Política Nacional de Mobilidade Urbana abre a possibilidade de os estados serem protagonistas no processo da gestão do transporte metropolitano, haja vista que

2. Segundo os dados do Censo 2000, trinta municípios brasileiros encontravam-se obrigados a desenvolver Planos Diretores de Transportes Urbanos, grande parte concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste. Em dez anos, considerando o recorte estabelecido no Estatuto da Cidade, seis municípios se juntaram aos que deveriam desenvolver tal instrumento. A Lei nº 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade, ampliou o recorte de desenvolvimento dos Planos Diretores de Transporte e Mobilidade (PDTM) para municípios acima de 20 mil habitantes e todos aqueles obrigados, na forma da lei, a elaborarem os Planos Diretores segundo o Estatuto. Assim, passou-se de 36 municípios para mais de 1.650 municípios no Brasil com obrigação legal de desenvolver os PDTMs, espacialmente concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste do país.

estes podem delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação. Dessa maneira, o Estado repassa uma de suas atribuições ao consórcio, qual seja, a promoção e a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município. Nesse sentido, pode-se julgar que o grande marco relativo à prestação do serviço de transportes é, de fato, o desenvolvimento dos consórcios públicos.

Nesse contexto, de forma pragmática, são deveres inerentes ao Estado, na figura de poder concedente, os elencados a seguir.

1) Planejamento: linhas, itinerário, frequências, tecnologia veicular etc.
2) Delegação: segundo arcabouço legal e resoluções federais, estaduais e municipais.
3) Fiscalização: assegurar que os contratos firmados estejam sendo cumpridos.
4) Administração tarifária: estabelecer níveis de tarifas e assegurar a modicidade destas.
5) Comunicação social: integrar a sociedade no planejamento e nas discussões acerca dos sistemas.
6) Sistemas de informação: desenvolver e administrar o sistema de fiscalização e cadastro do STPP.
7) Administração de terminais: construção, operação e manutenção de terminais e pontos de parada.

3 PLATAFORMA INSTITUCIONAL E GESTÃO COMPARTILHADA EM RMS

Conforme apresentado nas seções anteriores, pode-se observar a complexidade que envolve o planejamento, a operação e a gestão de STPPs. Neste sentido, assume-se que para a mitigação dos problemas de transportes nas RMs no Brasil, os municípios integrantes de uma RM devem ter como meta implementar formas de gestão integrada de STPP. Ações neste sentido implicam uma série de desafios institucionais e operacionais, na maioria das vezes decorrentes das especificidades legais e institucionais existentes.

A integração de sistemas de transporte público nas RMs do Brasil, no que tange ao planejamento compartilhado do serviço, implica problemas em diferentes esferas – por exemplo, jurídica, econômica e operacional. Explicitar tais problemas no contexto brasileiro auxiliaria na identificação de medidas de redução das deseconomias de aglomeração associadas à gestão individualizada por parte de municípios e/ou operadores.

Em um primeiro plano, uma das características mais marcantes do serviço de transporte público são seus traços de monopólio natural – por exemplo, economia de escala, em que os investimentos necessários para entrada no mercado são muito elevados. Outra peculiaridade importante do setor é a economia (efeitos) de rede, que consiste, em teoria, em o preço do serviço de transporte público (a tarifa cobrada) ser inversamente proporcional ao número de usuários, resultando em uma escala de atendimento de serviço, haja vista que o custo fixo relativo é o mesmo, independentemente do volume de passageiros transportados. Neste contexto, a concorrência entre duas ou mais empresas prestadoras de serviço de transporte de passageiros em uma mesma região de uma cidade, por exemplo, gera uma ineficiência na execução do serviço de transportes públicos, uma vez que as duas, *a priori*, estariam disputando o mesmo passageiro e compartilhando uma mesma demanda. A garantia de demanda a partir da adoção de bolsões, bacias ou linhas exclusivas é algo polêmico, uma vez que estes mecanismos restringem a concorrência e reduzem a busca, por parte dos operadores, por mais qualidade dos serviços prestados. Nestes mercados, a atuação do poder público tem a função primordial, e importante, de regular o mercado. Uma prática comum observada, neste sentido, é a limitação do número de empresas que operam simultaneamente em uma área urbana por meio de processos licitatórios.[3]

Em um segundo plano, observa-se que a demanda por transporte urbano, em um determinado município, pertencente a um aglomerado urbano, pode ser afetada de maneira significativa por mudanças na dinâmica urbana de municípios vizinhos. Alterações no uso de solo de outro município da região, como a construção de um polo gerador de viagens (por exemplo, hospital, expansão de um campus universitário, conjunto habitacional, centros comerciais), pode afetar de maneira substancial a quantidade e o perfil das viagens que passam por uma cidade vizinha. Na prática, isto significa que mudanças na legislação de zoneamento de um município de uma RM exercem influência indireta sobre a demanda de transporte – ou seja, nos movimentos de ir e vir da população –, a qual ultrapassa os limites puramente administrativos dos municípios.

Conforme já mencionado, no entanto, a gestão integrada do sistema de transporte público e os investimentos necessários à implementação de alterações podem implicar uma série de dificuldades de cooperação entre municípios, haja vista a atribuição das atividades de gestão/planejamento, regulação e concessão do transporte público urbano ser municipal. Logo, no caso de aglomerações urbanas que envolvem vários municípios, a gestão daquelas linhas de transporte de passageiros ganha uma maior complexidade, gerando a necessidade de utilizar

3. A ideia fundamental do processo licitatório é a promoção da competição entre as empresas prestadoras de serviço no momento de entrada no mercado, porém não durante a operação do serviço (Gomide, 2005).

arranjos diversos de gestão de serviços públicos, como consórcios ou convênios. Ressalta-se que o Estado tem papel importante na gestão do sistema de transporte metropolitano, sendo de sua responsabilidade a concessão, o planejamento e, por vezes, a operação do transporte entre os municípios das RMs. O processo de conurbação torna imperceptível a diferenciação dos limites municipais aos olhos dos usuários do transporte público e residentes de uma RM, que não conseguem notar os limites administrativos de diferentes municípios. Para o poder público e para os operadores, entretanto, esta diferenciação deve ser observada por razões operacionais, institucionais e administrativas. De forma pragmática, a autonomia municipal conferida pela legislação pode ser um componente na justificativa para não cooperação no sentido do planejamento e operação compartilhada do STPP – restando, ao fim, o ônus para o usuário do sistema, que despenderá mais tempo e dinheiro para realizar o seu deslocamento –, haja vista que é atribuição do estado, e não do município, a gestão do transporte intermunicipal.

De forma complementar, a separação dos papéis de cada esfera de poder (federal, estadual e municipal) pode ser muito tênue, chegando ao ponto de indefinição de atribuições específicas para os serviços intermunicipais que requerem regulação específica, dada a sobreposição de atribuições, como é o caso do Distrito Federal, cujo transporte interestadual, regulado pela ANTT, possui características de intermunicipal, apesar de interligar dois Entes Federados: Goiás e o Distrito Federal.

Entre os casos que serão explicitados, observa-se uma necessidade de gestão integrada de STPPs, de forma a conferir um processo de planejamento operacional racional ao sistema de transporte público em seus diferentes modais, facilitando o deslocamento da população nesses aglomerados. A unificação dos procedimentos de planejamento e gestão são, acima de tudo, desafios institucionais e administrativos, mas possibilitariam que operadores e usuários sejam submetidos a regras, procedimentos e serviços similares.

Nesse contexto, demais entraves administrativos na gestão compartilhada de TPP advêm do não cumprimento dos preceitos fundamentais do planejamento de transportes, tais como ações com foco em um horizonte futuro, além das dificuldades de planejamento urbano integrado dos municípios pertencentes a aglomerados urbanos, entre outros.

Estudos do Ministério das Cidades (Brasil, 2006) apontam para uma série de falhas no setor público em reconhecer o caráter metropolitano e seus reflexos nas políticas – ou ausência destas. O quadro 1 aponta um resumo dos problemas segundo uma série de tópicos relacionados a STPPs. Observe-se que o quadro não possui a intenção de esgotar o assunto, mas apenas citar, de forma mais sintética, os pontos discutidos relacionados à falta de uma gestão integrada.

QUADRO 1
Problemas de gestão não integrada de transportes públicos de passageiros

Área	Consequência
Legislação	Conflito de competências no exercício da coordenação dos modos de transportes públicos e privados.
Integração	Ausência de poder municipal sobre o modo ferroviário urbano legalmente sob a tutela federal.
	Falta de integração tarifária e modal.
Planejamento deficiente	Falta de autonomia política e financeira das organizações metropolitanas.
	Distribuição heterogênea das redes de transportes públicos com excesso de oferta nas áreas centrais e baixa oferta em áreas periféricas.
	Sobreposição excessiva de linhas, gerando competição e consequentemente prejuízos operacionais.

Fonte: Brasil (2006).

3.1 As RMs e a gestão do sistema de transporte público

Existem, no Brasil, 55 RMs e 3 Rides legalmente instituídas, seja por meio de lei federal, seja estadual. Em cada uma, as peculiaridades da demanda do transporte e da oferta do serviço são distintas, adotando arranjos institucionais específicos ou não. Tentou-se na análise dos aglomerados incorporar aqueles de médio e grande portes, situação em que os problemas advindos da falta de integração são mais urgentes. Assim, serão observadas as seguintes RMs brasileiras: Goiânia, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

A análise tem como foco identificar a forma como os três atores (poder público, operador e usuário) interagem e se organizam, bem como possibilitar a caracterização e identificação dos desafios na gestão compartilhada de STPPs, quer existam arranjos institucionais, quer não, que deem solução à questão. Alguns aspectos foram tomados como norte na análise, quais sejam: *i)* existência de integração tarifária entre os sistemas; *ii)* modais em operação; e *iii)* a institucionalidade presente para o planejamento e operação do STPP.

3.1.1 Região Metropolitana de Goiânia

A RM de Goiânia é composta por vinte municípios, com 2,13 milhões de habitantes de acordo com o último censo. O sistema de transporte público desta região é estruturado em torno da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), criada pela Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e suas alterações. De acordo com esta lei, a rede corresponde a uma "unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos, de todas as modalidades ou categorias" (Brasil, 1999, Artigo 1º, § 3º), que servem a RM legalmente instituída; ou seja, todos os municípios integrantes da RM de Goiânia compõem a RMTC. Esta lei, portanto, institucionaliza a questão do serviço de transporte metropolitano, passando as atribuições constitucionais do estado e dos municípios integrantes das RMs à Câmara Deliberativa de Transportes

Coletivos (CDTC). Esta, por sua vez, em ação conjunta com o estado e os municípios, tem como função "a outorga de concessões, permissões e autorizações a qualquer título, bem como a organização, o planejamento, o gerenciamento, o controle a fiscalização dos serviços de transportes coletivos" (Brasil, 1999, Artigo 1º, § 5º), além da definição da política tarifária.

Nesse ponto, cabe ressaltar a força das constituições estaduais, que, no caso do estado de Goiás, a mesma lei complementar que cria a RM já estabelece a entidade responsável que atuará na gestão do sistema de transporte metropolitano, bem como define que todos os municípios que integram a RM fazem parte, guardadas as especificidades de participação, da entidade que gere o sistema.

A RMTC é responsável por todo o sistema de transporte público, englobando aspectos de infraestrutura física e logística (linhas, trajetos etc.) do modelo de operação e acesso aos serviços – tarifas, formas de pagamento e controle etc (Estado de Goiânia, [s.d.]). Ela opera apenas o modal rodoviário por ônibus, estruturado conforme uma rede de linhas troncais, expressas e alimentadoras, totalizando 266 linhas em operação na RM. A operação é definida por zonas, sendo a tarifa calculada segundo a distância da zona para o centro da cidade, constituindo anéis concêntricos.

O modelo institucional da RMTC é composto por Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia; Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos, empresa pública que se configura como braço executivo da CDTC; concessionárias, responsáveis pelo serviço na RMTC; Consórcio Privado da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, que atua na operação da central de controle operacional, no serviço de informações e nos terminais de integração da rede; e Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia, responsável pela arrecadação tarifária.

A CDTC, conforme mencionado, é a entidade responsável pela gestão do sistema, sendo supramunicipal, com a seguinte composição (Brasil, 1999, Artigo 6º, § 4º): *i)* secretário de Estado de Desenvolvimento da RM de Goiânia; *ii)* presidente da Agência Goiâna de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR); *iii)* prefeito do município de Goiânia; *iv)* secretário de Planejamento do município de Goiânia; *v)* superintendente de Trânsito e Transportes do município de Goiânia; *vi)* presidente da entidade gestora de RMTC; *vii)* prefeito do município de Aparecida de Goiânia; *viii)* um prefeito municipal, representando os demais municípios componentes da RMTC, eleito pelos prefeitos; e *ix)* um representante da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, por ela designado. Tal composição garante assento, mesmo que não paritário, a todos os municípios integrantes da RM de Goiânia, restando apenas um assento para a participação dos usuários do sistema e das entidades da sociedade civil.

Conforme os termos da lei estadual de criação, ela não se configura como um consórcio público, segundo preconiza a lei federal; entretanto, apesar de não utilizar este instrumento, não acarreta perdas para o sistema e os usuários. Por tratar a RMTC na lei de criação da RM, a adesão dos municípios é compulsória, sendo obrigatória a participação de todos os municípios que compõem a RM definidos em lei. Assim, o rito de constituição de um consórcio público, nos moldes definidos pela Lei nº 11.107, de 2005, é simplificado a partir de uma posição proativa do Estado na organização do serviço de interesse comum na RM.

3.1.2 Região Metropolitana de São Paulo

A RM de São Paulo conta com mais de 17 milhões de habitantes em seus 38 municípios vizinhos à cidade de São Paulo. Cerca de 55% das viagens motorizadas (ou 6 milhões de passageiros) são realizadas por meio do STPP, sob a gestão da empresa pública municipal São Paulo Transporte (SPTrans, [s.d.]), fundada em 1995. Complementar a esta, São Paulo conta ainda com entidades administradas pelo governo estadual, na figura da Secretaria Estadual de Transportes Metropolitano (STM).

A STM é responsável pelo planejamento do transporte metropolitano nas RMs de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas. São vinculadas à STM a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), empresa estadual responsável pelo serviço de ônibus que integra a capital a outras regiões; a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); e a Companhia do Metropolitano, responsável pelo transporte metroviário na região.

QUADRO 2
Resumo do sistema sob a responsabilidade da STM e SPTrans

Companhia Paulista de Trens Metropolitanos	Companhia do Metropolitano	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos	SPTrans
Quantidade de municípios: 22	Quantidade de municípios: toda São Paulo	Quantidade de municípios: 67 (3 RMs)	Quantidade de municípios: toda São Paulo
Passageiros por dia: 2,12 milhões	Passageiros por dia: 4 milhões	Passageiros por dia: 2,2 milhões	Passageiros por dia: 6 milhões
Extensão dos trilhos: 260,8 km	Extensão dos trilhos: 65,3 km	Quantidade de ônibus: 6.051	Quantidade de veículos: 15 mil
Quantidade de linhas: 6	Quantidade de linhas: 5	Quantidade de linhas: 822	Quantidade de linhas: 1,3 mil
Quantidade de estações: 89	Quantidade de estações: 62	Quantidade de terminais: 12	Quantidade de terminais: 31

Fonte: EMTU e Estado de São Paulo (2011).
Elaboração dos autores.

A rede metropolitana sob gestão da STM é responsável por aproximadamente 8,32 milhões de viagens por dia – sendo mais de 6 milhões apenas na RM de São Paulo – no serviço municipal de TPP. Assim, pensar no serviço de transporte público em São Paulo é reconhecer a complexidade deste arranjo institucional e operacional, no qual coexistem serviços municipais e estaduais, cada um com esferas de atuação complementares e específicas.

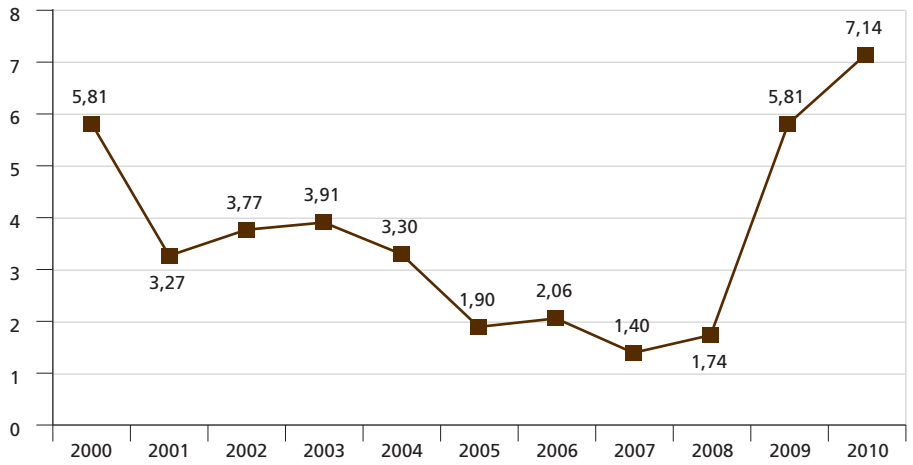
No âmbito municipal, a operacionalização do atual sistema municipal foi realizada por meio da licitação de 1,3 mil linhas, hoje operadas com 15 mil veículos de dezesseis consórcios (SPTrans, [s.d.]). A rede de transportes públicos, projetada em 2003 pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e pela SPTrans, é composta por dois subsistemas: *i)* estrutural: operado por veículos de alta e média capacidades, com o objetivo de conectar as diversas áreas ao centro da RM; e *ii)* local: sistema alimentador com a função de atender a demanda por deslocamentos internos dos diferentes subcentros.

Conforme mencionado, a oferta de transporte coletivo na RM de São Paulo é complementada pelos sistemas de trens urbanos, sob a gestão da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e do sistema metroviário, gerido pela Companhia do Metropolitano. O sistema de trens corresponde a quase totalidade de passageiros atendidos pelo sistema de ônibus do município de São Paulo regulados pela SPTrans, configurando, assim, uma peça vital do TPP nesta RM. Neste contexto, observa-se a grande dimensão do processo de gestão dos sistemas de transporte público, que demanda a integração de diferentes instituições, bem como de diferentes modais. Note-se o exemplo da operação privada da linha 5 do metrô e os diferentes consórcios e cooperativas que compõem a rede de ônibus.

Mesmo diante desta realidade de investimentos e ações nos STPPs, a cidade de São Paulo vive um dos maiores problemas de mobilidade urbana de sua história. Em 2009, o maior congestionamento da história foi registrado: 294 km de lentidão, sendo, ao longo da última década, a média diária da ordem de 118 km (Rolnik e Klintowitz, 2011). Por fim, o tempo médio diário de viagem do paulistano para todos os deslocamentos diários está estimado em 2h42, o que implica perda de dois dias e seis horas por mês para a grande maioria da população (Nossa São Paulo e Ibope Inteligência, 2010).

O contrassenso das políticas de transporte na cidade se dá ao se observarem valores limitados de investimento em infraestrutura de transportes (figura 2), notadamente entre 2005 e 2008. Cabe ressaltar que, comumente, no caso do transporte, os investimentos em infraestrutura são de responsabilidade do poder público, cabendo à iniciativa privada a aquisição dos veículos, segundo especificações determinadas pelo poder concedente.

FIGURA 2
Orçamento empenhado pelas secretarias do município de São Paulo por obras viárias
(Em %)



Fonte: Rolnik e Klintowitz (2011).

No âmbito do sistema metropolitano paulista, cuja característica principal é o papel do estado no planejamento e na operação do sistema intermunicipal, os conflitos existentes entre os municípios são, em sua grande maioria, de simples resolução, em razão de uma clara distribuição dos papéis dos entes envolvidos no transporte metropolitano.

3.1.3 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O atual sistema de transporte público por ônibus do Rio de Janeiro é operado por 47 empresas, sob o regime de permissão, a cargo da administração da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. O órgão gestor é a Superintendência Municipal de Transportes Urbanos (SMTU), autarquia da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) criada em 1986. Complementar ao serviço local, o governo estadual criou a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos, um "órgão colegiado, representativo do Estado, dos municípios que compõem a RM do Rio de Janeiro e das instituições, públicas ou privadas, responsáveis pelo planejamento, gestão e operação de transportes públicos na região" (Estado do Rio de Janeiro, [s.d.]). Apesar da existência desta entidade, ela atua mais no nível estratégico, servindo como local para dirimir conflitos existentes entre os municípios e no âmbito estadual.

A Secretaria Estadual de Transportes é outro aspecto importante no contexto do estado do Rio de Janeiro. Ela desenvolveu, ainda em 2005, um Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana, de forma que as políticas de transporte e mobilidade estivessem pautadas em um planejamento

que considerasse o horizonte até 2013. Este fato, o desenvolvimento de um plano que considera as demandas e dinâmicas intermunicipais, é de suma importância no contexto do planejamento do sistema de mobilidade, uma vez que foram estabelecidas as diretrizes que seriam observadas segundo seis grandes aspectos: *i)* operacional; *ii)* infraestrutura de transporte; *iii)* tecnológico; *iv)* tarifário; *v)* institucional; e *vi)* infraestrutura viária.

Ao contrário do que ocorre em São Paulo, o governo do Rio de Janeiro não opera um serviço de transporte público por ônibus, sendo responsável pela operação da Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (Metrô-RJ) – a concessão do serviço de trens metropolitanos – e pelo serviço de transporte marítimo.

A rede metroviária possui duas linhas, com 48 km e 35 estações. A rede de trens urbanos é composta por cinco linhas, com 258 km de extensão e 108 estações. Por fim, a cidade conta com um sistema hidroviário de transporte que interliga o centro da cidade do Rio de Janeiro à cidade de Niterói e às Ilhas Cariocas. Estes três sistemas são de propriedade privada e operam de forma não integrada, o que prejudica substancialmente a qualidade e eficiência do STPP.

Em meio as urgentes necessidades de melhoria no sistema, tem-se observado, na RM do Rio de Janeiro, uma iniciativa para a integração dos sistemas de transporte (rodoviário, metroviário e hidroviário), o que implica no estabelecimento de cooperações entre diferentes sistemas e operadores de naturezas distintas – a implementação do bilhete único. Esta foi uma medida de integração tarifária que conseguiu mitigar algum dos problemas do transporte público na cidade, mas acabou por ressaltar os graves problemas de integração física que os diferentes sistemas possuem disponíveis à população.

Diante das oportunidades de financiamento e das necessidades de melhoria do sistema para os grandes eventos que irão ocorrer até 2016, a cidade vem executando um plano de reestruturação e integração dos sistemas. Entre as medidas, destacam-se a proposta de novos sistemas de *bus rapid transit* (BRT) e ações de caráter institucional. Segundo estudos da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2012), as obras de BRT preveem a construção de faixas exclusivas à esquerda, para evitar conflito com o uso do solo, e otimização operacional dos corredores, de forma a maximizar a eficiência do sistema. O quadro 3 apresenta três dos quatro principais projetos de BRT para a cidade do Rio de Janeiro bem como o órgão responsável pela sua execução e prazo de término das obras.

QUADRO 3
Principais projetos de *bus rapid transit* para o Rio de Janeiro

Corredor	Recursos (R$ milhões)	Extensão (km)	Previsão de término	Órgão responsável
TransOeste	770	74	2012	Governo municipal
TransBrasil	1.300	27	2014	Governos federal, estadual e municipal
TransCarioca	1.300	39	2014	Governo municipal

Fonte: Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU, 2012).

A integração tarifária e operacional é apenas uma parte de um processo, que deve ser complementado por um planejamento estratégico constituído, se possível, por um plano de mobilidade desenvolvido em conjunto pelos municípios integrantes da RM, além de instrumentos institucionais e processos de gestão adequados ao arranjo da cidade existente e desejada.

3.1.4 Região Metropolitana de Recife

A gestão do sistema de transporte público de Recife tomou novas direções em 2007, quando foi extinta a antiga Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e instituída a Grande Recife Consórcio de Transporte. Fundamentado na Lei nº 11.107 (apresentada e discutida anteriormente neste capítulo), o consórcio configurou-se como a primeira experiência brasileira na formação de um consórcio público para a realização de objetivos de interesse comum (Grande Recife, 2012), apesar de contar, inicialmente, com apenas dois dos municípios que compõem a RM – Recife e Olinda.

O processo de criação do consórcio demandou intensa negociação, segundo os ritos da Lei dos Consórcios Públicos, bem como consultas às câmaras municipais dessas duas cidades. Como resultado, foram aprovadas a Lei Estadual nº 13.235, de 24 de maio de 2007, que ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região, e suas correspondentes municipais, a Lei Municipal nº 17.360, de 10 de outubro de 2007, do município de Recife, e a Lei Municipal nº 5553, de 4 de julho de 2007, de Olinda. Ademais, foi aprovada na Assembleia Legislativa Estadual a Lei nº 13.461, de 09/06/2008, a qual atribuiu à Agência Reguladora de Pernambuco (Arpe) a atividade de regulação do serviço de transporte público de passageiros intermunicipal.

Entre os principais objetivos do consórcio se destaca a gestão plenamente compartilhada, a qual "deve trazer maior integração ao sistema, garantindo a ampliação e a melhoria na prestação de serviços" (Grande Recife, 2012). Ao consórcio cabem as funções de planejar e gerir o sistema de TPP da RM de Recife,

assegurar a qualidade e a universalidade dos serviços, contratar os serviços de transportes (por meio de licitação pública), regulamentar as atividades concedidas e fiscalizar e atualizar os contratos de concessão (Grande Recife, 2012).

Nessa visão, o consórcio possibilita: *i*) maior integração do processo de planejamento e operação do transporte público; *ii*) maior transparência aos usuários, em razão da divulgação das informações relativas ao planejamento do sistema de transporte metropolitano; e *iii*) auxílio aos empresários, na medida em que se forma uma empresa única, o que facilita o equilíbrio físico do sistema, bem como o acesso a linhas de financiamento. No quesito participação, é salutar a incorporação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos à estrutura do consórcio, com o nome do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), que conta com participação da sociedade, mesmo que de forma desequilibrada (Teixeira e Gouvêa, 2009). A falta de paridade no conselho constitui-se como elemento que diminui a participação mais ativa dos usuários, tendo em vista que grande parte dos assentos são destinados a entidades públicas dos Entes Federativos envolvidos, restando apenas quatro representantes dos usuários do sistema, sendo que dois representam os usuários comuns, um os que possuem gratuidades e o outro representa os idosos.

Atualmente, o consórcio conta com dezoito empresas, as quais foram selecionadas via processo de licitação. Quando da sua instalação, a Grande Recife proveu a possibilidade de não somente o estado de Pernambuco planejar e gerir o sistema de TPP. Com a atribuição de poderes municipais na gestão do sistema, houve possibilidade de inserir no processo de planejamento e gestão peculiaridades intrínsecas dos diferentes municípios da RM, bem como integrar de forma racional e sistemática o processo de planejamento, além de conferir ganhos de escala, dada a institucionalização de uma empresa única, a Grande Recife, responsável pelo planejamento, gestão e operação do serviço.

Segundo Best (2011), a Grande Recife Consórcio de Transporte vem sanar a problemática de conflito de interesses públicos, sociais e econômicos observados em RMs, ao viabilizar um arranjo intergovernamental pautado no compartilhamento de poder. A iniciativa também é única no país, pois exigiu a dissolução da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), que não mais atendia as necessidades de gestão impostas pela RMR e, ao mesmo tempo, conferiu a oportunidade de criação de uma nova entidade.

O arranjo promovido pelo consórcio é potencialmente mais eficiente e dinâmico quando comparado ao modelo da EMTU em Recife, o qual substituiu em 2007 (quadro 4). Porém, indícios de baixa confiabilidade e eficiência são constatados por pesquisas de opinião pública (Coutinho, 2012), bem como opiniões de especialistas indicam que o sistema poderia ter sua eficiência aumentada caso a ele fosse dada prioridade por meio da implantação de faixas exclusivas de tráfego (ou corredores) e sistemas de *bus rapid transit* (BRTs).

QUADRO 4
Comparação entre EMTU e Grande Recife

Item	EMTU	Consórcio
Gestão do Sistema	EMTU + municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Por meio de convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa estadual	Empresa pública multifederativa
Obtenção de financiamentos para o sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuário/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: Grande Recife (2012).

O quadro 5 apresenta, de forma não exaustiva, as características intrínsecas de cada um dos sistemas analisados. Pode-se concluir que, a despeito da existência de ferramentas, o gestor público tem fácil acesso a diferentes meios de constituir uma capacidade de planejamento e operação integrados no âmbito metropolitano, a fim de oferecer transporte de qualidade aos usuários. Seja através dos consórcios públicos, como visto em Recife, ou por meio das constituições estaduais, no caso de Goiânia, há elementos e instrumentos capazes de assegurarem a integração necessária ao transporte metropolitano. No entanto falta, nos casos analisados, uma maior relação entre o setor de transporte com outras áreas importantes, como a de planejamento urbano e a de desenvolvimento econômico.

QUADRO 5
Comparação entre os sistemas de gestão das RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiânia e Recife

RM	Integração tarifária	Modos em operação	Planejamento e operação	Entidades envolvidas	Instrumento legal
Goiânia	Existente	Ônibus	Câmara deliberativa	Estado, municípios e empresas privadas.	-
São Paulo	Existente	Metrô, trem urbano de superfície e ônibus	Estado e município	Companhia do Metropolitano de São Paulo, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.	-
Rio de Janeiro	Existente	Metrô, trem urbano de superfície e ônibus	Município	Governo estadual (Agência Metropolitana de Transportes Urbanos) e governos municipais.	-
Recife	Existente	Ônibus	Consórcio	Grande Recife – governo estadual e governos municipais.	Consórcio público

Elaboração dos autores.

Enfim, pode-se concluir que o principal entrave ao planejamento e operação de sistemas de TPP em RMs brasileiras é de natureza institucional, visto que opções de tecnologia ou mesmo a integração do planejamento urbano ao de transportes – de que é exemplo a cidade de Curitiba – são realidades no país.

4 A PROMOÇÃO DE UMA GESTÃO COMPARTILHADA DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO

Não obstante a compreensão da necessária integração entre transporte e uso do solo, e do quanto a organização do território e o desenho do espaço urbano impactam no deslocamento das pessoas – fato amplamente estudado e discutido na literatura (Cervero, 1998; Taaffe, Gauthier e O'Kelly, 1996; Vasconcellos, 2001; Cervero *et al.*, 2004; Owen, 2009) –, outros aspectos influenciam diretamente na promoção de uma gestão compartilhada do serviço do transporte público, especialmente no contexto metropolitano.

Em relação à qualificação técnica e iniciativa de gestão de transportes, em uma pesquisa com quarenta cidades conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu) da Presidência da República, em 2002, foi identificado que as práticas de gestão eram bastante diversificadas (Brasil, 2006). Enquanto alguns municípios desenvolviam modelos de gestão com profissionais da área, outros consideravam a gestão de transportes como um ônus, sendo os dirigentes incapazes de identificar sequer seus papéis e obrigações. Nesse sentido, a grande heterogeneidade entre as capacidades técnicas de gestão dos municípios pode dificultar a cooperação entre municípios que estejam em condições distintas.

Além disso, na década de 1990 houve um processo de retração de investimentos federais em infraestrutura de transportes, além do aumento das atribuições do poder local, conforme apresentado anteriormente neste capítulo. Este quadro acabou por gerar uma série de desafios para o planejamento e gestão de sistemas de TPP, desde entraves legais e institucionais, até processos logísticos e físicos pouco eficientes. Em parte, a restrição orçamentária existente para investimentos em infraestrutura de transportes foi equalizada por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que continuamente aloca recursos para este fim. Em seguida, observa-se uma multiplicidade de instituições públicas nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) com atribuições na área de transportes – secretarias de transportes (estaduais e municipais), departamentos de transportes estaduais, Departamento Nacional de Transportes (Denatran), Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, entre outras entidades. Frente a esta realidade, pouca importância é dada ao planejamento conjunto, uma vez que cada instituição há de cumprir atribuições específicas, bem como atender a interesses políticos distintos. Há de se ressaltar que a lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana definiu as atribuições de cada

Ente Federado no contexto da mobilidade urbana, na tentativa de dirimir os conflitos de atribuições existentes e orientar uma possível coordenação metropolitana do serviço de transporte público.

Sabe-se que há diferentes condicionantes do serviço de transporte público no âmbito metropolitano, quais sejam, as políticas de uso e ocupação do solo, as diversas institucionalidades existentes – por vezes, conflitantes –, a necessidade de integração do serviço prestado, a retomada do investimento e as possibilidades de organização do serviço decorrente da base legal existente. Neste sentido, são apresentadas, a seguir, algumas opções com foco em uma maior integração de sistemas de TPP de acordo com boas práticas internacionais, bem como a possibilidade de sua implementação no ambiente jurídico-institucional brasileiro.

4.1 Alternativas para a integração de sistemas de TPP

A operação e gestão de um sistema de TPP compreende dois principais componentes: *i)* processos lógicos relacionados à gestão, segundo a definição institucional; e *ii)* infraestrutura física. Frota de veículos, vias, equipamentos e obras de apoio configuram a infraestrutura física, enquanto os processos gerenciais e regras normativas correspondem aos aspectos lógicos para operação do sistema de acordo com o arranjo institucional existente para o TPP.

A integração pode ser alcançada por meio de obras de infraestrutura e/ou processos gerenciais. Observa-se que a adoção de uma ou ambas as formas de integração em RMs é vital em razão dos seguintes cenários: *i)* em regiões com escassez de área necessária para implantação de infraestruturas, tem-se uma maior demanda que operações sejam melhor coordenadas (isto é, a integração lógica do sistema); ou *ii)* em regiões com disponibilidade de área para construção de infraestruturas de terminais de integração ou similares, os processos lógicos devem ser bem estruturados, de modo a se possibilitar que o sistema opere de forma ótima, fazendo valer a gama de possibilidades de operação.

4.1.1 Integração lógica e institucional

O planejamento integrado confere a possibilidade de operação em redes do sistema de transporte público de passageiros. A operação em rede demanda que ambos, poder concedente (municípios, estado ou consórcios) e operadores, aperfeiçoem seus interesses em uma plataforma comum que venha a melhor atender as especificações contratuais e as expectativas do usuário. Surge, assim, a integração lógica, conceito que diz respeito tanto ao poder concedente quanto aos operadores, cujo objetivo é a redução de custos operacionais por meio da gestão conjunta do sistema de TPP. Por exemplo, a formação de um consórcio de empresas que operam um sistema de transporte visa uma série de benefícios, a

saber: *i)* compra de materiais; *ii)* manutenção veicular; *iii)* redução de quadro de funcionários para a administração; *iv)* racionalização do uso da infraestrutura etc. Independentemente de seu foco, as categorias citadas se beneficiam da economia de escala proveniente da formação dos consórcios públicos. Associados ao ganho para as empresas decorrente da constituição de consórcio, também se devem citar os benefícios da gestão integrada para os municípios, os quais obtêm vantagens semelhantes às provenientes da economia de escala.

Em um segundo plano, porém não menos importante, encontra-se a integração tarifária entre serviços, operadores ou modais. Utilizando-se de simples soluções tecnológicas (cartão, bilhetagem eletrônica etc.), as viagens de usuários com diferentes necessidades de transportes podem ser realizadas de modo mais eficiente e econômico. Assim, o desafio não reside na solução tecnológica, mas no planejamento operacional, o que define, por exemplo, qual a tarifa que remunera o serviço prestado e como é distribuída, entre os operadores, a receita proveniente do sistema.

No contexto da integração lógica, o ambiente institucional é primordial para que se possa realizar uma organização eficiente e coerente do serviço de TPP. Assim, esferas adequadas para as decisões de planejamento e gestão do sistema de transporte metropolitano devem ser definidas, com a participação dos envolvidos no processo, inclusive dos usuários do serviço prestado. Conforme observado nos estudos de casos, diversas alternativas podem ser pensadas para tal fim, como a utilização da figura do consórcio, no caso do município de Recife, ou de uma câmara deliberativa, como na RM de Goiânia. O importante é a existência de um espaço para que as decisões colegiadas sejam tomadas e publicadas. Complementarmente, a Lei dos Consórcios Públicos prevê a criação de assembleias nas quais os assuntos inerentes ao consórcio e ao setor de transporte público podem ser discutidos.

A configuração de participação, no entanto, não se encontra bem definida nos arranjos analisados. Na RM de Goiânia, por exemplo, é garantida maior participação ao governo do estado e aos maiores municípios que integram a RM, sendo que não são garantidos assentos aos municípios menores, devendo estes votarem em um representante escolhido entre os prefeitos. Enfim, frente à necessidade de se atribuir maior poder de decisão aos municípios mais afetados, diversos arranjos podem ser pensados, podendo-se configurar um sistema de pesos aos votos (ou poder decisório) de cada poder municipal, de forma a balancear o processo de planejamento integrado de sistemas de transportes. Caso adotado pelo poder concedente, este método de ponderação de votos pode também refletir no processo de licitações das linhas de transporte público e repasse de verbas ou subsídios.

Enfim, os investimentos conjuntos em sistemas de tecnologia e informação podem contribuir na melhor gestão do transporte. Sistemas de informação possibilitam a aquisição e armazenamento de dados para um melhor controle, bem como subsidiam propostas de alterações do sistema de transportes, segundo necessidades específicas identificadas. De forma complementar, informação operacional é de grande valia para o usuário, que pode então melhor planejar suas viagens ou adaptá-las segundo as oscilações operacionais do sistema. Porém, a configuração de um robusto sistema de informação e gestão por meio da construção de um centro de controle operacional (CCO) representa grande ônus para um único operador, demandando, então, investimentos conjuntos que o viabilizem.

4.1.2 Integração física

A necessidade de se considerar o sistema de TPP em uma RM segundo uma visão sistêmica implica a integração das infraestruturas de apoio, como terminais. Assim, procura-se integrar diferentes linhas a fim de facilitar o transbordo de passageiros de forma mais eficiente e controlada. Terminais também podem ser utilizados para a integração multimodal (ônibus, metrô, trem urbano etc.) quando se faz necessária a transposição de sistemas de acordo com as particularidades de uma determinada região.

A integração física pode também permitir que sistemas de diferentes operadores sejam mais eficientes quando se tratar de corredores exclusivos ou segregação viária, dada a agregação de demanda e oferta do serviço de transportes. De forma indireta, investimentos conjuntos asseguram a possibilidade de se alcançar economias de escala que podem contribuir significativamente para um sistema de melhor qualidade, em razão de maiores retornos de investimentos. Alguns autores justificam que o aumento na produtividade de um sistema pode gerar maior qualidade, visto que menores custos operacionais incentivam a operação de um melhor sistema.[4]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão realizada acerca do arcabouço político-institucional da gestão e dos sistemas de TPP no Brasil aponta para problemas de integração e gestão compartilhada, bem como assinala um conflito de atribuições entre os estados, os municípios e a União, situação habitual quando se trata dos serviços públicos de interesse comum. O arranjo político instituído para o setor, com a dicotomia entre estados e municípios quanto à titularidade do serviço de transporte público, a partir de meados da década de 1990, acaba por ir de encontro aos preceitos fundamentais

4. Discussões mais alentadas sobre o conceito de qualidade e produtividade podem ser encontradas em Juran (1990), Deming (1991), Zeithaml e Bitner (1996) e Lima e Ferraz (1995).

de planejamento e gestão de transportes. Complementarmente, a ausência de uma figura que centralizasse a tomada de decisões sobre o tema neste período, o não desenvolvimento de planos de longo prazo para o setor no âmbito da RM e a inexistência da sinergia necessária com as dinâmicas do desenvolvimento urbano contribuíram para o atual quadro, caracterizado pela ausência de um sistema de mobilidade metropolitano na maior parte das RMs.

Os estudos de caso realizados apontam para os desafios na gestão compartilhada, todavia, políticas de governo isoladas – a exemplo da redução de IPI para veículos e a extinção da Cide – têm gerado efeitos secundários danosos à mobilidade urbana (Carvalho, 2011). Assim, o aumento descontrolado da frota de veículos privados para o transporte individual e o baixo investimento em infraestrutura viária são alguns desafios adicionais (Vasconcellos, Carvalho e Pereira, 2011) a serem enfrentados, a fim de se oferecerem sistemas de TPP que venham a reduzir os problemas de mobilidade nas RMs do Brasil.

Frente ao exposto e discutido neste capítulo, indica-se que os problemas de mobilidade são decorrentes, em grande medida, do conflito institucional, o qual implica, em muitos casos, a inexistência de uma gestão integrada dos transportes. Nos casos onde o governo estadual toma para si a responsabilidade, como São Paulo e Goiás, o serviço de transporte metropolitano acaba por ser prestado, independentemente da adesão dos municípios. Enquanto na constituição de um consórcio público, como observado na RMR, o processo de construção acaba por ser mais colaborativo entre os envolvidos, ressaltando-se, também nesse caso, um importante papel do governo do estado na iniciativa.

Três apontamentos se fazem necessários no que concerne ao transporte metropolitano, com o objetivo de redução dos problemas de mobilidade. Ressalta-se, no entanto, que se trata de recortes do tema, ainda que simplificadamente tentem dar conta da complexidade desta temática em aglomerações urbanas.

1) O planejamento integrado dos transportes em RMs não deve estar condicionado às políticas de governo. O ponto principal nesse caso é que as políticas de governo (entendidas como de curto prazo) devem se subordinar a políticas de Estado. Logo, os sistemas de transportes devem ser fundamentados em políticas de Estado, de forma a se assegurar seu correto planejamento, execução e operação segundo objetivos de longo prazo que promovam desenvolvimento social e obedeçam aos princípios norteadores dos serviços públicos.

2) Complementarmente ao exposto no item anterior, observa-se que na maioria dos casos a integração de sistemas de transportes no âmbito físico já possui soluções tecnológicas disponíveis e a custos acessíveis no Brasil. Portanto, o problema da falta de integração no tocante a transportes

se dá em razão do pouco ou inexistente compartilhamento dos processos lógicos de planejamento e operação nas diferentes organizações envolvidas na gestão de transportes em uma RM. Deve-se buscar, por conseguinte, a organização das instituições envolvidas no quesito lógico, ou seja, o planejamento operacional, o sistema de informações etc.

3) Exemplos de sucesso quanto à integração física apontam para o papel fundamental da governança, evitando-se a prevalência de *políticas de governo* prejudiciais aos sistemas de transportes. Ressalta-se também a necessidade de associar aos sistemas de TPP as atividades econômicas necessárias ao fomento da demanda. Isto pode ser realizado, por exemplo, com o compartilhamento de comércio e serviços nas infraestruturas de transporte público.

REFERÊNCIAS

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Sistema de informações da mobilidade urbana. **Relatório geral de mobilidade urbana 2010**. São Paulo: ANTP, 2011. Disponível em: <http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/04/11/C522D67B-1B85-4C3E-9882-187146CBC0C3.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2013.

ARTESP – AGÊNCIA DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Atribuições da ARTESP**. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/agencia/agencia_papel.asp>. Acesso em: 6 maio 2012.

BEST, N. **A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/6765-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

_____. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. Goiânia, 30 dez. 1999. Disponível em: <http://goo.gl/pR8lH>.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 6 abr. 2005. Disponível em: <http://goo.gl/1X3OU>.

_____. Ministério das Cidades. **Curso**: gestão integrada da mobilidade urbana. Brasília: MCidades, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/3huZZ>.

CARVALHO, C. H. R. **Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.606).

CERVERO, R. **The transit metropolis**: a global inquiry. Washington: Island Press, 1998.

CERVERO, R. *et al*. **Transit-oriented development in the United States**: experiences, challenges, and prospects. Washington: Transportation Research Board, 2004. (Transit Cooperative Research Program Report 102).

COUTINHO, K. No Grande Recife, atraso é principal desafio para deslocamento de ônibus. **G1**, 18 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2012/noticia/2012/09/no-grande-recife-atraso-e-principal-desafio-para-deslocamento-de-onibus.html>. Acesso em: 22 set. 2012.

DEMING, W. E. **Out of crisis**: quality, productivity and competitive position. 4. ed. Cambridge: University Press, 1991.

EMTU – EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO; ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria dos Tranportes Metropolitanos. Corredor Metropolitano Guarulhos – São Paulo. Audiência pública. 23 ago. 2011. Disponível em: <http://www.emtu.sp.gov.br/EMTU/pdf/(APRESENTA%C3%87%C3%83O-Guarulhos)%20-%20Parte1.pdf >.

ESTADO DE GOIÁS. Região Metropolitana de Goiânia. [s.d.]. Disponível em: <http://www.rmtcgoiania.com.br/>. Acesso em: 15 jul. 2012.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Agência Metropolitana de Transportes Urbanos**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=226296>. Acesso em: 13 jul. 2012.

GOMIDE, A. A. A regulação dos transportes urbanos: tendências e desafios para o futuro. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 15., 2005, Goiânia. **Anais**... Goiânia, 2005.

GRANDE RECIFE – GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTE. **Grande Recife**: histórico. Recife, 2012. Disponível em: <http://www.granderecife.pe.gov.br/granderecife_historico.asp>. Acesso em: 22 set. 2012.

JURAN, J. M. **Juran na liderança pela qualidade**. São Paulo: Pioneira, 1990. 386 p.

LIMA, I. M. O.; FERRAZ, A. C. P. Produtividade com qualidade: um método para gestão do transporte urbano por ônibus. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES (ANPET), 9., 1995, São Carlos.

MORAIS, M. P. P. *et al*. A Constituição Federal de 1988 e as políticas setoriais urbanas. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. 1. ed. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 117-158.

NOSSA SÃO PAULO; IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa dia mundial sem carro**. São Paulo: Nossa São Paulo; Ibope Inteligência, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/SPz3A>.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO. **Estudos de BRT no Brasil**. Disponível em: <http://goo.gl/nDe8B>. [s.l.]: 2012. Acesso em: 15 jul. 2012.

OWEN, D. **Green metropolis**: why living smaller, living closer, and driving less are the keys to sustainability. Londres: Riverhead, 2009.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. (I)mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, São Paulo, jan./abr., 2011. Disponível em: <http://goo.gl/DOHRp>.

SPTRANS – SÃO PAULO TRANSPORTE. **A SPTrans**: histórico. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/FsY5M>. Acesso em: 3 jul. 2012.

TAAFFE, E.; GAUTHIER, H.; O'KELLY, M. **Geography of transportation**. New Jersey: Prentice-Hall, 1996.

TEIXEIRA, K. C.; GOUVÊA, F. M. C. Da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (Emtu/Recife) ao Grande Recife Consórcio de Transportes (GRCT): a evolução da participação da sociedade no conselho de transportes da Região Metropolitana do Recife. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 18., 2009, Curitiba. **Anais**... Curitiba, 2009.

VASCONCELLOS, E. A.**Transporte urbano, espaço e equidade**: análise de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Transporte e mobilidade urbana**. Brasília: Cepal; Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 34).

ZEITHAML, V. A.; BITNER, M. **Services marketing**. London: McGraw Hill International, 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BHTRANS – EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A. **Transporte coletivo**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.bhtrans.pbh.gov.br/bhtrans/transporte/transp_coletivo.asp>. Acesso em: 3 fev. 2012.

CAPÍTULO 7

O SANEAMENTO BÁSICO COMO QUESTÃO METROPOLITANA: HÁ COOPERAÇÃO?*

Vanessa Gapriotti Nadalin
Vicente Correia Lima Neto
Cleandro Krause

1 INTRODUÇÃO

O setor de saneamento básico vem passando por mudanças em seu marco legal e institucional que motivam uma série de discussões acerca das alternativas de provisão de serviços e viabilidade de atingir as metas de universalização colocadas pela ainda recente Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB). Este processo de mudanças assume características específicas no contexto da questão metropolitana, abordada neste livro. Os novos desafios institucionais do setor se pautam de forma peculiar, assim como a meta da universalização, com qualidade, enfrenta desafios distintos dos enfrentados por municípios não metropolitanos, conforme será apresentado no decorrer deste capítulo.

Desta maneira, tem-se como objetivo fazer um apanhado das principais questões que envolvem o setor de saneamento, com consequências para a realidade da provisão dos serviços nas regiões metropolitanas (RMs), principalmente no que diz respeito à cooperação entre os entes envolvidos. Ressalte-se que o tema é metropolitano por excelência, sem questionamentos relativos a ser ou não uma das "funções públicas de interesse comum".

Este texto empreende, inicialmente, uma breve revisão do marco institucional e técnico do setor, com ilustração da literatura relevante sobre o tema. Em seguida, são apresentados os dados disponíveis sobre o setor que representam a situação nas RMs. Para tanto, será tomado como recorte de espaços metropolitanos todas as RMs e as regiões integradas de desenvolvimento (Rides, que agrupam municípios de mais de uma Unidade da Federação) instituídas por legislação federal, bem como as RMs instituídas por leis estaduais, criadas a partir da Constituição Federal de 1988.[1]

* Os autores agradecem à professora Ana Lucia Britto por seus comentários ao texto e pelas importantes informações apresentadas por meio de depoimento pessoal.

1. O recorte compreende 632 municípios em 39 espaços metropolitanos (36 RMs e três Rides, correspondentes à definição oficial do Censo Demográfico 2010); inclui os chamados "colares metropolitanos" e as "áreas de expansão"; não inclui as "aglomerações urbanas", ainda que nelas também possa haver definição de funções públicas de interesse comum.

O recorte adotado inclui, portanto, a chamada "metropolização institucional" (Balbim *et al.*, 2012), a qual mostra, conforme Moura e Gorsdorf (2009), unidades nem sempre espacialmente correlacionadas ao fato urbano que se configura no processo de metropolização do país, mas delimitadas em função de interesses territorializados. Não obstante este descasamento, o recorte "institucional" das RMs, ainda que certamente ampliado, é julgado adequado para o presente esforço de prospecção de iniciativas de cooperação entre municípios e também de algum protagonismo no exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico.

Cabe justificar, ainda, que será adotado o recorte do setor de saneamento ambiental limitado a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este recorte reflete os setores de atuação tradicional dos prestadores de serviço de saneamento básico, mesmo sabendo-se que seria importante abordar os resíduos sólidos, a drenagem urbana e o manejo de águas pluviais, de modo a aproximar as análises à abordagem integrada preconizada pela LNSB. Por razões de espaço, tais aspectos do saneamento, com o mesmo escopo metropolitano, serão tratados em outro trabalho.

Na próxima seção, contextualiza-se o problema em relação à realidade das RMs brasileiras. Em seguida, apresentam-se caracterizações do setor que devem ser vistas de modo interdependente: a primeira subseção traz o arcabouço legal do setor; a segunda, aspectos técnicos, relativos à chamada "escala ótima" de provisão de serviços de saneamento básico; e a terceira faz um apanhado da discussão da titularidade dos serviços de saneamento básico em RMs. Todas estas categorias são importantes para analisar a viabilidade da constituição de gestão associada.

Na sequência, a terceira seção traz análises regionais da presença de prestadores de diferentes tipos e das condições da oferta de seus serviços, a partir de indicadores de cobertura e perdas dos sistemas, bem como a comparação entre receitas e despesas operacionais e investimentos. As comparações do município-núcleo aos demais municípios da área de abrangência metropolitana permitem obter retratos de "quem ganha" e "quem perde", o que, evidentemente, tem implicações para a eventual gestão associada do saneamento nestes espaços. Os dados de cobertura domiciliar dos serviços de saneamento provêm do Censo Demográfico 2010 do IBGE,[2] e os da operação dos sistemas de saneamento, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, disponibilizados pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA (Brasil, 2012).

Nos termos do que se pretende neste capítulo – fornecer um panorama do saneamento básico nas RMs –, também parece fundamental buscar meios de captar a existência do interesse dos municípios metropolitanos brasileiros em atuar

2. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>.

como titulares no planejamento, na regulação e fiscalização, na delegação da prestação e na articulação do controle social dos serviços de saneamento básico. Para tanto, a quarta seção apoia-se em informações recentes obtidas junto aos municípios pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada em 2011 (IBGE, 2012), especificamente sobre arranjos institucionais entre municípios metropolitanos, bem como dados sobre saneamento.

A última seção traz considerações finais sobre o tema.

2 CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DO SANEAMENTO BÁSICO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS

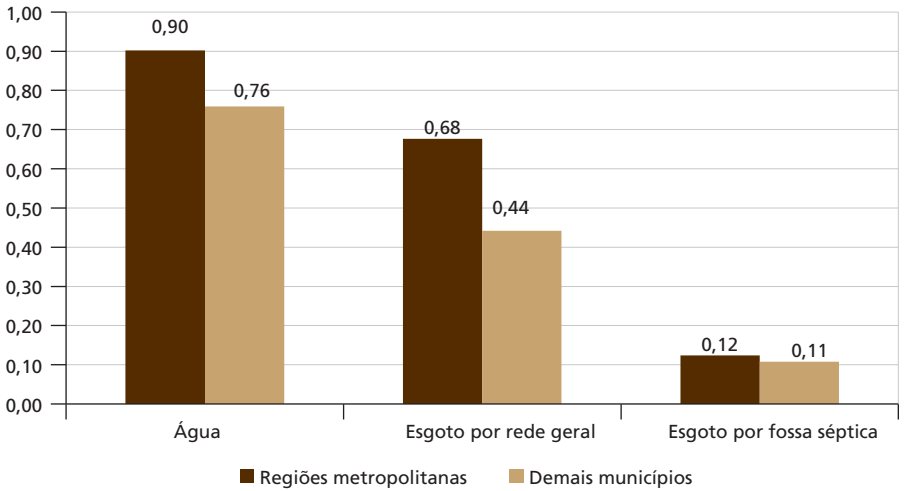
As RMs do Brasil são áreas cujas peculiaridades justificam um olhar mais atento para o saneamento básico. Em primeiro lugar, segundo o Censo Demográfico 2010, aí se encontram 48% da população brasileira em municípios que ocupam apenas 7% do território nacional. Em segundo lugar, os quantitativos de consumo de água e, consequentemente, de geração de esgotos sanitários são altos nos espaços metropolitanos, refletindo em importante atividade econômica para este setor.

Segundo o SNIS (Brasil, 2012), as RMs são responsáveis por um mercado que soma receitas operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no valor de aproximadamente R$ 20,76 bilhões, restando aos demais municípios brasileiros uma receita operacional total de R$ 11,08 bilhões. Observa-se, com isto, o peso do mercado metropolitano na geração de receitas destes serviços, correspondendo a cerca de 65% do total brasileiro, sendo, deste total, 65% concentrados nos municípios núcleos das metrópoles.

As altas densidades que decorrem da aglomeração de população em espaços metropolitanos exigem soluções compatíveis de saneamento, uma vez que aí são grandes as chances de ocorrer contaminação de fontes de água pela disposição inadequada do esgoto sanitário e dos resíduos sólidos. A própria disponibilidade de recursos hídricos vê-se comprometida pela enorme demanda que, frequentemente, chega a ser superior à sua oferta, situação que já é particularmente grave em Recife e São Paulo (Britto, 2009, p. 132), por exemplo, e que exige, muitas vezes, a captação de água distante dos locais de consumo – neste sentido, o *Atlas Brasil de Abastecimento de Água*, da Agência Nacional de Águas (ANA, 2010), lista catorze RMs que requerem novos mananciais, além da Ride do Distrito Federal.

Examinando-se a oferta dos serviços em contextos metropolitanos, no gráfico 1, nota-se que as médias das coberturas domiciliares por rede de abastecimento de água e solução adequada de coleta (por rede) ou destinação (por fossa séptica, seguida de filtração ou infiltração) de esgoto são superiores às observadas em contextos não metropolitanos.

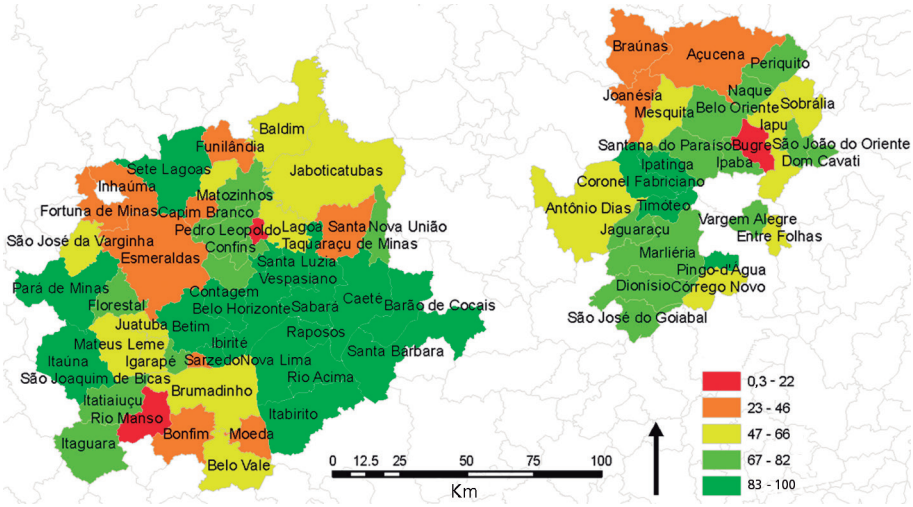
GRÁFICO 1
Cobertura de água e esgotamento sanitário nas RMs e demais municípios (2010)
(Em % de domicílios)



Fonte: Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Isto não deve, contudo, ser tomado como característica homogênea dos espaços metropolitanos, uma vez que há iniquidades na prestação dos serviços. Assim, dentro de um mesmo espaço, há tanto áreas com alta como com baixa cobertura, geralmente tão mais baixa quanto mais longe do município-núcleo. Como exemplo, a figura 1 traz um mapa de cobertura de esgotamento sanitário, via rede geral ou fossa séptica, para as RMs (incluindo colar metropolitano) de Belo Horizonte e do Vale do Aço, em Minas Gerais. Nota-se que a cobertura é bastante díspar, variando de nenhuma à cobertura completa.

FIGURA 1
Cobertura de esgotamento sanitário via rede geral ou fossa séptica, por domicílios particulares permanentes – RM e colar metropolitano (2010)
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.
Elaboração dos autores.

Também é necessário esmiuçar o que se entende por "solução adequada de coleta" do esgoto. Os censos demográficos e as pesquisas por amostra de domicílios do IBGE não permitem distinguir, na categoria "rede geral", se o sistema é unitário (os esgotos são coletados pela rede de drenagem, por ausência de rede de coleta específica) ou separador absoluto (quando existe rede de coleta dos esgotos sanitários). No caso das RMs, os sistemas unitários são mais frequentes em municípios periféricos, de modo que os esgotos são escoados pelas redes de drenagem, não passam por tratamento e, em consequência, contribuem para a poluição dos corpos hídricos.

Outra desigualdade também se expressa nas diferenças regionais do país. O município-núcleo de metrópole, por exemplo, poderá tanto ter alta cobertura por rede geral de abastecimento de água, chegando a 99,5% dos domicílios no município de Belo Horizonte, por exemplo, como baixa, no município de Belém, onde apenas 75,4% dos domicílios são atendidos desta forma.

2.1 O arcabouço legal

A contiguidade e a conurbação dos municípios nos espaços metropolitanos sugerem que haja alguma forma de interferência ou interdependência do saneamento básico entre os municípios. Este é um dos principais argumentos para justificar que a oferta dos serviços de saneamento deixe de ser vista como de interesse local,

passando a ser de interesse comum destes municípios. Conforme o Artigo 25 da Constituição Federal, em seu § 3º, os estados podem instituir RMs (ou regiões não metropolitanas, como aglomerações urbanas e microrregiões), agrupando municípios, de modo a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O mesmo dispositivo legal que normatiza a instituição do agrupamento de municípios pode definir *quais são as funções públicas de interesse comum* de cada RM. Neste sentido, haveria fortes razões para classificar o saneamento como uma destas funções.

De fato, verificou-se que o saneamento básico é, juntamente com o uso do solo, o transporte público e o sistema viário, uma das funções públicas de interesse comum definida por todas as normas legais estaduais consultadas, relativas à instituição de RMs, ainda que apenas quinze estados explicitem seu entendimento sobre o que são estas funções (Balbim *et al.*, 2012).

Por seu turno, promover a melhoria das condições de saneamento básico é, entre outras, competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme o inciso IX do Artigo 23 da Constituição Federal. Ou seja, a Constituição também aponta, explicitamente, os três Entes Federados como responsáveis pelo setor, além da instância metropolitana do Artigo 25. Assim, como aponta Arretche (2004, p. 22 *apud* Heller, 2009, p. 91),[3] caracteriza-se no Brasil uma situação contraditória em que, ao mesmo tempo, qualquer Ente Federado está constitucionalmente autorizado a implementar políticas públicas, inclusive de saneamento, mas nenhum deles está obrigado a fazê-lo.[4]

Dado esse panorama legal de competências constitucionais, parece importante examinar *como a implementação de políticas de saneamento vem sendo feita.* Um primeiro ponto a destacar é a prestação dos serviços, que, na maioria dos municípios metropolitanos, é realizada por companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Esta situação foi estruturada pelos governos militares por meio do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), ao longo de toda a década de 1970 e parte da década de 1980 e, segundo Heller (2009, p. 91), baseia-se em um "pacto" que "claramente se deu com os governadores, mediante a 'estadualização' da política". O mesmo autor reconhece que

> no momento atual, não se pode afirmar que tal "pacto" tenha sido rompido ou refeito, na medida em que os estados mais importantes vêm procurando fortalecer a gestão estadual do Saneamento Básico em seu território (...), sem demonstração de disposição para abrir mão dessa prerrogativa (*idem, ibidem*).

3. Arretche, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

4. Veja-se, adiante, um relato sobre os conflitos de titularidade dos serviços de saneamento básico em RMs.

É importante destacar que tal "pacto" se mantém mesmo com a vigência da Lei nº 11.445/2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), que estabeleceu diversas condições que dizem respeito às CESBs, na situação definida pela lei como "prestação regionalizada", ou seja, aquela em que dois ou mais titulares forem atendidos pelo mesmo prestador, no caso as CESBs, o que, como já afirmado, é frequente em RMs.

Por exemplo, o conjunto dos municípios abrangido pela prestação regionalizada poderá elaborar um único plano de saneamento básico e designar conjuntamente entidade de regulação e fiscalização. A existência desta entidade é condição para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento, conforme o Artigo 11 da LNSB.

Também se deve ressaltar que certas possibilidades de gestão associada dos serviços de saneamento previstas pela LNSB somente podem se viabilizar pela vigência da Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios. Neste sentido, em seu Artigo 3º, a LNSB define gestão associada como "associação voluntária de Entes Federados, por convênio de cooperação ou consórcio público". As implicações da "associação voluntária" e não compulsória serão discutidas adiante. Por ora, importa destacar que, na prestação regionalizada, consórcios públicos poderão exercer atividades de regulação e de fiscalização (Artigo 15 da LNSB). Com isto, entende-se que os consórcios públicos possam, em espaços metropolitanos, vir a ser preponderantes no desempenho destas atividades. Como afirma Montenegro (2009, p. 154),

> o consórcio será mais adequado quando a cooperação envolver vários municípios interessados em atuar conjuntamente como titulares no planejamento, na regulação e fiscalização, na delegação da prestação e na articulação do controle social. A presença do estado integrando o consórcio será necessária quando para alguns dos serviços o prestador a ser contratado for órgão estadual, como é o caso das CESBs. Mas mesmo quando não for esta a intenção, a participação do estado pode ser conveniente para o reforço institucional do consórcio.

A propósito, a LNSB, em seu Artigo 15, parágrafo único, preconiza que o titular possa receber cooperação técnica do respectivo estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores. Mas, como também aponta Montenegro (*op. cit.,* p. 147),

> a função dos estados, neste novo momento, não está bem definida na Lei 11.445/2007. Em parte porque não são titulares dos serviços,[5] em parte porque o legislador não quis correr o risco de invadir a atribuição estadual na regulamentação da competência de promover programas de melhoria das condições de Saneamento Básico, conforme inciso IX do Art. 23 da Constituição Federal.

5. A questão da titularidade dos serviços será discutida na subseção 2.3.

Assim, ainda que o foco de análise esteja mais fortemente sobre os municípios, caberá também discutir o papel dos estados, especialmente enquanto agentes de cooperação técnica e institucional junto aos municípios, e as implicações de sua presença (ou ausência) em instâncias de gestão associada do saneamento básico.

2.2 Monopólio natural, economias de escala e a escala ótima para a provisão dos serviços em espaços metropolitanos

Os serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário possuem algumas características técnicas que põem em discussão qual seria a escala ótima na qual provê-los. Ambos os serviços de água e de esgoto são disponibilizados por meio de um conjunto de dispositivos de armazenamento e tratamento, assim como por redes de transporte do produto que implicam grandes custos fixos para o prestador dos serviços. Em termos econômicos, não faz sentido construir tamanha infraestrutura mais de uma vez, inviabilizando a concorrência entre prestadores. Por outro lado, são serviços de alta demanda, inelástica ao preço e que, por resolução constitucional, devem ser oferecidos a todos os cidadãos com a mesma qualidade.

Assim, o fato de se tratar de um monopólio natural indica a necessidade da regulação estatal, caso haja concessão para exploração do serviço por empresa privada ou a prestação direta por órgão público. Os custos elevados da construção da infraestrutura também indicam a existência de economias de escala. Por exemplo, é necessário um número mínimo de consumidores que justifiquem a instalação de um equipamento de armazenamento ou de tratamento. Este raciocínio leva em conta: *i)* o quanto os consumidores poderiam pagar pelo serviço (a demanda); e *ii)* que o custo de construir a infraestrutura seria recuperado pelas tarifas cobradas.

Em termos da escala como delimitação territorial da área de abrangência dos serviços de um prestador, é possível cogitar primeiramente a das bacias ou subbacias hidrográficas, lembrando que a LNSB as adota como unidades de referência para o planejamento das ações da política federal de saneamento básico. Esta foi também a escala ótima definida na Itália pela Lei Galli em 1994, dentro da concepção de gestão de águas integrada à de recursos hídricos, de modo a serem superados os limites administrativos e institucionais. As economias de escala são respeitadas e obtém-se também um equilíbrio na distribuição dos recursos hídricos. Em consequência, se, antes da lei, havia aproximadamente 10 mil serviços municipais de abastecimento de água, após sua vigência eram 91 os organismos públicos de gestão de água na Itália (Britto, 2009).

Britto (2009) também argumenta a favor da gestão dos serviços de água e esgoto integrada à dos recursos hídricos e ao planejamento urbano. A mesma autora propõe que nas grandes metrópoles este seria o papel do planejamento metropolitano, pautando a expansão urbana, garantindo a ordenação do território e a universalização dos serviços com qualidade nessas áreas.

Em termos estritamente econômicos da provisão do abastecimento de água ou da coleta e tratamento do esgoto, não há nenhum argumento para defender que a escala da bacia hidrográfica coincida com a escala territorial ótima. Isto porque a delimitação territorial do serviço depende, essencialmente, das soluções técnicas, que variam bastante de localidade para localidade, assim como varia o custo destas soluções. Da mesma maneira, varia a capacidade de pagamento dos consumidores que poderiam arcar com esse custo. E, finalmente, se a escala da bacia hidrográfica pode ser pertinente para sistemas compartilhados em RMs, ela provavelmente não será adequada para sistemas isolados.

Conforme já observado, é dever constitucional do Estado garantir que o serviço seja universalizado mesmo que não haja capacidade de pagamento para tanto. Então, a escala ótima seria a de provisão do serviço com a qualidade mínima aceitável pelos usuários, incorrendo nos menores custos para o prestador. Há casos em que a escala ótima envolveria a utilização de redes ou componentes de infraestrutura por mais de um município. Conforme Nascimento e Heller (2005, p. 45),

> a cooperação intermunicipal é indispensável em regiões metropolitanas, por razões intrinsecamente técnicas dos sistemas hidráulicos de infraestrutura urbana, e em decorrência da necessidade de harmonização de políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, ambiental e de recursos hídricos na escala espacial de grandes conglomerados urbanos.

Até aqui mencionou-se a existência de características técnicas que levam a economias de escala na provisão dos serviços de água e esgoto. No entanto, cabe notar que estes efeitos também se encontram nas funções de regulação, controle de qualidade e planejamento dos serviços em questão. Estas são funções que requerem alto preparo técnico. Por exemplo, em muitos casos, não vale a pena para um município sozinho formar uma equipe que desempenhe estas funções a contento, o que reforça o argumento de que estas funções, a exemplo da utilização de infraestruturas de saneamento, seriam beneficiadas pela cooperação intermunicipal.

Conforme Montenegro (2009, p. 157), a "única opção para os pequenos municípios é se consorciar para exercer o seu papel de titular dos serviços." Ainda que nem todos os municípios metropolitanos sejam propriamente "pequenos", há entre eles diferenças consideráveis de porte populacional e, também e especialmente, de capacidades administrativas para essas funções,[6] as quais apenas costumam apresentar-se mais integralmente nos municípios-núcleo. Na maioria dos municípios periféricos, elas não estão presentes, o que seria uma boa razão para tratá-los como equivalentes aos "pequenos municípios" citados pelo autor.

6. Conforme será apresentado na quarta seção deste capítulo.

O tema da escala ótima também pode ter um tratamento a partir da escala estadual. Pressupõe-se aí que os estados conheçam as características técnicas da provisão e as possibilidades de expansão desta, assim como as características da demanda, seu crescimento e sua capacidade de pagamento. Somente assim o estado seria capaz de estabelecer quais municípios se beneficiariam do compartilhamento de um mesmo sistema.

Ainda que seja mais frequente a situação em que a política estadual de saneamento se atenha apenas às ações das próprias CESBs e seja, portanto, limitada tanto em abrangência geográfica quanto temática (conforme Heller, 2009, p. 95), os estados podem

> definir os arranjos territoriais ótimos, a solução de regionalização que otimiza a gestão dos serviços nas suas múltiplas dimensões (...). O sucesso dessa empreitada pressupõe um olhar abrangente sobre todo o território estadual para propor uma regionalização 'ótima' que integre todos os municípios em um certo número de regiões, desenhada com base em critérios técnicos, culturais e políticos apropriados. Um cenário [que] é potencialmente superior àquele onde proliferam diferentes iniciativas de cooperação intermunicipal obedecendo a lógicas peculiares (Montenegro, 2009, p. 158).

Montenegro (2009, p. 158-161) chega a propor um "sistema estadual de consórcios regionais interfederativos de saneamento básico"; cada um dos consórcios seria constituído pelos municípios, cuja adesão poderia se dar progressivamente, e pelo próprio estado. O mesmo autor propõe, como um dos pressupostos do sistema, que os municípios são titulares desses serviços públicos. Este não é um tema livre de controvérsias, conforme será visto a seguir.

2.3 Discussão sobre a titularidade dos serviços e a gestão associada em RMs

A Constituição Federal de 1988 foi marcada por um processo de democratização que garantiria a possibilidade e o dever de provisão dos serviços de utilidade pública como o saneamento nos municípios. Isto quer dizer que a titularidade dos serviços teria passado aos municípios. Na Constituição Federal, é o Artigo 30, inciso V, que indicaria a titularidade do município ao dizer:

> Art. 30. Compete aos municípios:
>
> V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

No entanto, há casos em que essa titularidade não está clara. Segundo Galvão e Paganini (2009):

> O principal impasse para o estabelecimento dessa política (setorial) deve-se à interpretação da Constituição Federal quanto à titularidade dos serviços nos sistemas integrados e nas regiões metropolitanas, cuja decisão encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal.

A brecha para a dúvida quanto à titularidade dos serviços de saneamento acontece com relação ao que poderia ser tomado como de interesse local. Em situações em que o serviço de saneamento de um município interfere no desempenho dos serviços de seus vizinhos, o que seria de interesse local pode passar a ser visto como de interesse comum.

É por isso que a questão está no Supremo Tribunal Federal (STF). Ainda não há decisão final sobre as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) nº 1.842, de 1998, e nº 2.077, de 1999. Elas questionam a definição, respectivamente por parte dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, do poder sobre os serviços de saneamento.[7] A constituição da Bahia teria instituído a titularidade dos serviços para o estado, e o Rio de Janeiro definido a titularidade para o estado no âmbito da RM. Os ministros têm votado pela inconstitucionalidade. No caso do Rio de Janeiro, há ministros que indicam a possibilidade da gestão associada, pois a manutenção integral do poder aos municípios poderia esvaziar o Artigo 25 da Constituição Federal, que dispõe sobre a criação, pelos estados, de RMs para gerir as funções de interesse comum.

Há bons argumentos de defesa da permanência da titularidade exclusivamente com os municípios. Moura e Gosdorf (2009) indicam que "quanto mais próxima a instância federativa gestora dos serviços esteja do nível local, mais efetividade pode conseguir com as suas ações" (p. 154). Sem dúvida, é claro identificar como intuito do Artigo 30 da Constituição Federal facilitar o controle social, a participação da sociedade civil nas decisões das políticas e aproximar a ação do Estado das circunstâncias específicas locais, sejam as necessidades, as condicionantes ou as demandas diferenciadas.

Moura e Gosdorf (2009) ainda indicam como a titularidade municipal viabilizaria a articulação com outras atuações locais como saúde e regulação do uso do solo. No entanto, os mesmos autores também identificam problemas desta dispersão na prestação municipal dos serviços. Um deles seria a falta de capacidade técnica adequada de planejamento, e a necessidade e apoio por parte dos demais Entes Federados.

Voltando-se para a análise da solução alternativa de cooperação, parece que somente a possibilidade de associação dos municípios via adesão voluntária a consórcios não garantirá que todos os municípios que têm efeitos mútuos sobre os serviços de saneamento participem dos consórcios. Muitas vezes, o município-núcleo de uma RM não terá incentivos para participar, como será visto nas próximas duas seções deste capítulo.

Para complicar a questão, se, automaticamente, a titularidade do serviço passasse para os estados, no momento da instituição de RMs, haveria um estímulo para criá-las com o intuito de favorecer sua CESB na manutenção da concessão

7. Conforme Montenegro (2009, p. 155), "chama atenção que a disputa resume-se à titularidade dos serviços de interesse das CESBs, e não se estende aos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais".

dos serviços nos municípios destas regiões. Isto parece plausível, uma vez que os estados podem instituir as RMs sem condicionantes objetivos para a definição do que seriam funções públicas de interesse comum.

Por seu turno, o interesse comum de fato existe. A corrente dos urbanistas que defende o planejamento integrado, por exemplo, preconiza que a gestão seja integrada regionalmente e setorialmente, como já dito: recursos hídricos, saneamento ambiental e ordenamento da expansão urbana. Segundo Silva e Porto (2003, p. 137),

> a necessidade de integração entre os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e o planejamento metropolitano decorre do reconhecimento de que a lógica estrita das localidades, aplicada às bacias urbanizadas, leva à irracionalidade no investimento e na gestão dos sistemas setoriais. A gestão de sistemas setoriais a partir de uma lógica predominantemente local dá a ilusão de que, por tratar de diferentes setores convergindo para uma unidade geográfica restrita, promove a integração entre setores. No entanto, isso não é verdade se analisado à luz da funcionalidade dos sistemas setoriais em seu todo (e não em segmentos).

A gestão associada do saneamento em escala metropolitana deveria garantir a representatividade de todos os municípios e o poder de voz das populações locais. Parece que, assim, seria possível afastar-se da tradição autoritária de criação das RMs dos anos 1970 e caminhar em direção à democratização e ao fortalecimento do poder local, em respeito ao empoderamento dos municípios advindo da Constituição de 1988. Mas isto não deveria ser impeditivo nem se sobrepor à tomada de decisões que influenciam mais de um município.

A propósito, Britto (2009) apresenta a experiência da França na gestão dos serviços de saneamento. Naquele país, há uma fragmentação municipal muito grande, sendo que os municípios possuem a titularidade do serviço. Existe a possibilidade de cooperação entre municípios desde o fim do século XIX. Dos 34.500 municípios com serviços, 12.500 são serviços públicos municipais, e os outros 22 mil municípios são providos por 4 mil "sindicatos intercomunitários", espécie de consórcios de municípios.

Ou seja, houve um grande movimento de associação voluntária entre muitos dos municípios. Em 1999, a Lei Chevenement instituiu um tipo de consórcio para aglomerações urbanas de mais de 500 mil habitantes em que as competências sobre os serviços de saneamento, entre outros, são obrigatoriamente transferidas dos municípios constituintes para uma "comunidade urbana" (Britto, 2009).[8]

8. Conforme Britto (comunicação pessoal), a comunidade urbana é uma forma de instituição pública de cooperação intermunicipal (EPCI), com fiscalidade própria (impostos que são repassados para a EPCI) o que proporciona uma integração importante de municípios-membros. Além dos serviços de saneamento, outras competências transferidas para a comunidade urbana são o desenvolvimento econômico social e cultural e ordenamento do território, a gestão de habitação social, de meio ambiente e qualidade de vida. A Lei Chevenement foi substituída em 2010 pela Loi de Réforme des Collectivités Territoriales, que reduziu o limite mínimo para criação de comunidades urbanas para 450 mil habitantes e criou uma nova forma de cooperação intermunicipal, a "metrópole", aplicável às EPCIs com mais de 500 mil habitantes. As metrópoles, além das competências de municípios listadas acima, assumem competências de departamentos (nível administrativo superior ao município, responsável pelo transporte escolar, gestão de estradas e rodovias) e das regiões (promoção externa do território e suas atividades econômicas). A adesão a essas formas de cooperação intermunicipal é voluntária, mas existem estímulos fiscais e pressão do *préfet du département*.

Essa experiência indica como pode haver casos em que a gestão associada seja necessária, mas não resulte naturalmente das vontades individuais de cada município. A necessidade de criar incentivos é identificada por Motta (2004, p. 27):

> uma política tarifária que embuta um forte componente de produtividade criaria incentivos à formação de consórcios municipais, em áreas metropolitanas ou não, toda vez que os municípios percebessem que as economias de escala a serem atingidas compensariam os custos de transação mais elevados da gestão compartilhada ante os limites tarifários e as necessidades de aumento de produtividade.

Aqui já foram mencionadas as grandes diferenças de capacidades administrativas entre o município-núcleo e os municípios do entorno em aglomerações urbanas conurbadas. Mesmo havendo interdependências na prestação dos serviços entre municípios, pode haver escala ótima de produção dentro de um único município, muitas vezes, de maior porte populacional, e atendido por companhia local de saneamento, em solução viável econômica e financeiramente. Esta situação levará ao desinteresse de adesão do município-núcleo a alguma estrutura de cooperação intermunicipal. No Brasil, não caberia a aplicação de adesão compulsória – se houvesse, poderia ferir o pacto federativo e a autonomia dos municípios. Coloca-se, pois, a tarefa de buscar incentivos para a cooperação.

Já se afirmou que a conurbação implica a existência do interesse comum, uma vez que a ação de um município impacta o desempenho dos serviços de outro município. Mas os interesses de diferentes municípios podem ser conflitantes. Uma possível fonte de conflitos pode ser a maior cobrança de tarifas *versus* a necessidade de maior montante de investimentos.

Os municípios do entorno metropolitano são, geralmente, aqueles onde se dá com maior intensidade a expansão urbana e a concentração de áreas de moradia de população de baixa renda, demandando, portanto, a expansão dos sistemas. Assim, é onde maiores investimentos (*per capita* ou não) necessitariam ser feitos, uma vez que, no município-núcleo, os sistemas já estão mais consolidados e, possivelmente, amortizados. No entanto, como será mostrado na próxima seção deste capítulo, é nos municípios-núcleo que se concentram as maiores arrecadações tarifárias dos serviços de saneamento.

Por um lado, a LNSB estabelece como componente da tarifa a "ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda". Por outro, o Artigo 31, inciso III, da mesma lei abre a possibilidade de subsídios para baixa renda "internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional".

Assim, outra grande questão para justificar a participação do município-núcleo na gestão dos serviços em âmbito regional é a questão dos subsídios cruzados: mediante estes subsídios, quem já mora em municípios com sistemas mais consolidados ajudaria a pagar a expansão dos sistemas para municípios da franja da mancha urbana.

A própria delimitação geográfica é outro fator importante para o equilíbrio econômico-financeiro das estruturas de cooperação intermunicipal. Em sua proposição de "sistema estadual de consórcios regionais interfederativos de saneamento básico", Montenegro aponta que "idealmente, cada região deve ser autossuficiente do ponto de vista tarifário, com subsídios cruzados intermunicipais apenas no âmbito de seu território" e sugere considerar "um fundo estadual" quando "não for possível atender esta condição" (2009, p. 161). Fica claro que o fundo estadual proposto serviria para realizar compensações *entre* regiões no estado, podendo-se discutir se a mesma solução seria factível para compensações *internas* às RMs, que pudessem servir de incentivo à adesão de todos os municípios.

Por fim, ressalta-se que o futuro da prestação de serviços de saneamento em RMs é muito sensível à decisão do STF com relação à titularidade dos serviços. Ao mesmo tempo, devem ser garantidos o controle social e a meta de universalização com qualidade para as metrópoles como um todo. A decisão afetará fortemente a possibilidade de subsídios cruzados e as formas de financiamento da expansão da infraestrutura, assim como afetará a gestão integrada regionalizada dos recursos hídricos, saneamento e ordenamento territorial.

3 QUEM GANHA E QUEM PERDE NO SANEAMENTO EM RMS – ANÁLISE DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS

A discussão realizada até aqui apresenta alguns pontos que merecem atenção quando se discute o saneamento em RMs. Caracterizam-se situações em que pode haver tanto disputa como desinteresse, por parte dos Entes Federados, sobre a titularidade do serviço. Estes conflitos ou omissões se acirram em RMs dadas as já citadas interdependências existentes entre os municípios integrantes destes arranjos. Além disso, como já mencionado anteriormente, as RMs concentram 65% da receita operacional do setor no país, justificando a atratividade deste mercado em termos de "negócio".

O quadro da prestação do serviço, nas 39 RMs ou Rides definidas como recorte de análise, é bastante diverso, mas com uma presença forte dos prestadores estaduais. Dos municípios que integram RMs, em aproximadamente 77% destes, a responsabilidade da prestação é de um prestador regional – as companhias estaduais de saneamento (CESBs); em 20% dos municípios, o serviço é prestado por uma empresa local de direito público, e o restante é dividido entre empresas de abrangência local de direito privado e empresas estritamente privadas. A tabela 1 apresenta a distribuição dos prestadores conforme as Grandes Regiões brasileiras, tendo-se agregado, em uma só tipologia, os prestadores locais e as empresas privadas, de modo a tornar mais objetiva a informação.

TABELA 1
Distribuição dos prestadores segundo regiões e localização dos municípios dentro da RM ou Ride – municípios atendidos (2010)

Região	Municípios-núcleo de RM ou Ride			Demais municípios integrantes de RM ou Ride		
	Local (%)	Regional (%)	**Total**	Local (%)	Regional (%)	**Total**
Norte	50,00	50,00	**4**	45,45	54,55	**11**
Nordeste	13,33	86,67	**15**	11,72	88,28	**145**
Sudeste	14,29	85,71	**7**	24,22	75,78	**161**
Sul	50,00	50,00	**12**	26,89	73,11	**212**
Centro-Oeste	33,33	66,67	**3**	12,50	87,50	**40**

Fonte: Brasil (2012).

Regionalmente, o quadro não altera a predominância dos prestadores regionais, que estão mais presentes, todavia, no Nordeste (86,67% dos municípios núcleo dos espaços metropolitanos) e no Sudeste (85,71%). Nas demais regiões, observa-se uma presença mais equilibrada de outras formas de prestação de serviço, como o caso da região Centro-Oeste, que apresenta um serviço dividido entre prestadores regionais e empresas locais (de direito privado, especificamente), sendo a região onde estas últimas aparecem em maior proporção.

Nas áreas de abrangência desses espaços metropolitanos, a prestação pelas CESBs é maior, seja em função da aqui já mencionada continuidade do "pacto" entre governo federal e estados, ou da inexistência de interesse, capacidade econômica ou de gestão por parte dos municípios em tomar para si a gestão e operação dos serviços de saneamento. A exceção deste caso é a região Norte, onde a distribuição entre os prestadores regionais e locais é mais paritária. Nas demais regiões, a predominância para os prestadores regionais é mais acentuada.

Como visto, as diferenças entre as regiões justificam esse recorte para a agregação dos dados, fazendo-se o mesmo para o exame dos indicadores de cobertura dos sistemas, a seguir, haja vista as enormes desigualdades internas na prestação dos serviços de saneamento.

3.1 Indicadores de cobertura dos sistemas

Quando se analisam os índices de cobertura de abastecimento de água e esgoto segundo o tipo de prestador por região, alguns aspectos se destacam. No caso do abastecimento de água, conforme a tabela 2, é comum os núcleos dos espaços metropolitanos apresentarem melhores indicadores do que os dos municípios de sua área de abrangência.

TABELA 2
Cobertura de abastecimento de água segundo tipo de prestador (local ou regional) nas Grandes Regiões – domicílios particulares permanentes em municípios-núcleo e nos demais municípios integrantes de RM ou Ride (2010)
(Em %)

Região	Municípios-núcleo de RM ou Ride		Demais municípios integrantes de RM ou Ride	
	Local	Regional	Local	Regional
Norte	52,75	36,30	85,54	23,41
Nordeste	97,10	75,05	88,67	77,09
Sudeste	87,26	86,16	87,90	82,23
Sul	90,66	92,20	87,41	88,89
Centro-Oeste	86,08	92,81	82,40	75,38

Fonte: Brasil (2012).

Contudo, tal comportamento não é regra. Na região Norte, por exemplo, a porcentagem de cobertura nos municípios de área de abrangência, atendidos por prestadores locais, é bastante superior à dos municípios-núcleo com o mesmo tipo de prestador. No Sudeste, também considerando os prestadores locais, as porcentagens praticamente se igualam entre núcleos e demais municípios metropolitanos, enquanto, nas demais regiões, as porcentagens são sempre maiores nos municípios-núcleo, estando a maior diferença, pró-núcleos, no Nordeste. Ao observarem-se somente os municípios atendidos por prestadores regionais, o Nordeste é a única região que mostra tendência inversa, com porcentagem ligeiramente maior de cobertura nos municípios de área de abrangência metropolitana, que não o núcleo. Nas demais regiões, e especialmente no Centro-Oeste e no Norte, as diferenças são bastante favoráveis aos municípios-núcleo, em que pesem as baixas porcentagens apresentados pela última região.

Observa-se que os prestadores locais apresentam melhores indicadores de cobertura de serviço de abastecimento de água na maior parte dos contextos analisados – região e localização dentro do espaço metropolitano –, somente sendo superados pelos prestadores regionais nas regiões Sul e Centro-Oeste (nesta última, apenas nos municípios-núcleo).

No caso do esgotamento sanitário, o comportamento observado para o abastecimento de água se repete, com uma maior cobertura nos municípios núcleos de metrópoles, conforme se depreende da análise da tabela 3.

TABELA 3
Cobertura de esgotamento sanitário segundo tipo de prestador (local ou regional) nas Grandes Regiões – domicílios particulares permanentes em municípios-núcleo e nos demais municípios integrantes de RM ou Ride (2010)
(Em %)

Região	Municípios-núcleo de RM ou Ride		Demais municípios integrantes de RM ou Ride	
	Local	Regional	Local	Regional
Norte	48,04	35,07	28,54	20,32
Nordeste	66,19	61,27	50,59	44,97
Sudeste	84,84	83,98	86,08	78,61
Sul	84,45	87,44	82,71	82,26
Centro-Oeste	75,72	84,90	43,94	38,68

Fonte: Brasil (2012).

Desta vez, a preponderância dos municípios-núcleo é mais evidente, havendo maior cobertura nos demais municípios metropolitanos apenas na região Sudeste. As diferenças pró-núcleo são maiores no Centro-Oeste, especialmente entre municípios atendidos por prestador regional; neste modo de prestação, os municípios-núcleo têm mais que o dobro da cobertura dos municípios da área de abrangência metropolitana. Seguem-se a região Norte, onde, além das diferenças, pesam as baixas coberturas, de modo geral, e a região Nordeste, na qual, a exemplo do Centro-Oeste, contrastam mais as baixas coberturas do esgotamento sanitário frente às relativamente altas coberturas do abastecimento de água.

Repetindo o observado para o abastecimento de água, as porcentagens de cobertura mais altas do esgotamento sanitário são observadas em contextos de prestação de serviço por empresas locais, novamente apenas superadas por prestadores regionais do Sul e do Centro-Oeste, em municípios-núcleo dos espaços metropolitanos destas regiões.

As melhores coberturas, em ambos os serviços, podem estar correlacionadas, possivelmente: *i)* a uma maior proximidade da gestão dos prestadores locais às características dos seus usuários, resultando em uma operação mais racional; *ii)* a um maior ajuste e integração ao planejamento municipal; e/ou *iii)* a uma menor complexidade das redes de atendimento. Não se busca, neste momento, obter inferências conclusivas sobre a discussão da escala ótima de prestação do serviço ou se esta escala seria (ou se seria exclusivamente) resultante da prestação regionalizada; contudo, a partir das observações, constata-se que não existe um modelo ou arranjo único em RMs, e que as capacidades técnicas e financeiras dos municípios que integram as RMs – refletidas em sua capacidade de criar e manter empresas locais – são fundamentais na definição do modelo de operação a ser adotado.

O que fica claro é que a lógica de operação é um desafio que necessita ser tratado no contexto metropolitano. Como a racionalização dos sistemas deve caminhar junto com sua ampliação para áreas ainda não atendidas, é fundamental incluir na discussão alguns indicadores financeiros, o que será feito a seguir.

3.2 Indicadores financeiros: receitas, despesas e investimentos

Em termos financeiros, a operação também se dá diferentemente entre os tipos de prestadores e sua área de atuação nas regiões e dentro dos espaços metropolitanos. Os valores *per capita*, tanto da arrecadação quanto das despesas de operação, são superiores nos municípios-núcleo, em relação aos demais municípios integrantes de RMs, conforme mostra a tabela 4.

TABELA 4
Síntese financeira segundo o tipo de prestador (local ou regional) em municípios-núcleo e nos demais municípios integrantes de RM ou Ride – Grandes Regiões (2010)
(Em R$ *per capita*)[1]

Região	Municípios-núcleo de RM ou Ride					
	Local			Regional		
	Arrecadação	Despesa	Investimento	Arrecadação	Despesa	Investimento
Norte	62,61	87,20	10,13	63,01	126,77	58,06
Nordeste	85,65	76,29	7,60	172,11	185,75	79,27
Sudeste	444,67	425,27	92,40	370,32	300,85	65,97
Sul	218,57	164,70	81,11	255,65	166,32	59,90
Centro-Oeste	161,57	195,21	9,27	351,11	332,33	67,42
Região	Demais municípios integrantes de RM ou Ride					
	Local			Regional		
	Arrecadação	Despesa	Investimento	Arrecadação	Despesa	Investimento
Norte	28,60	28,50	2,35	16,43	37,44	8,49
Nordeste	57,93	54,62	1,70	94,28	98,45	27,78
Sudeste	226,48	181,42	63,92	182,86	198,31	83,30
Sul	165,44	121,53	40,71	184,87	202,98	62,05
Centro-Oeste	68,30	96,43	17,22	113,82	121,86	72,26

Fonte: Brasil (2012).
Nota: [1] Valores médios.

Em primeiro lugar, há que se observar a grande dispersão dos valores de arrecadação e despesa de operação entre as regiões brasileiras, com mínimos no Norte e máximos no Sudeste. Quanto à arrecadação, os valores são sempre maiores nos municípios-núcleo que nos demais municípios integrantes de RMs de cada região, o que independe do tipo de prestador. A despesa também é maior nos municípios-núcleo, havendo uma só exceção, na região Sul, onde o valor é maior nos demais municípios metropolitanos, atendidos por prestadores regionais.

A tabela permite também verificar situações de superávit e déficit na prestação dos serviços: no Norte, apenas as operações de prestadores locais em municípios integrantes de RM, que não o núcleo, resultam em equilíbrio financeiro, estando todas as demais em situação deficitária. No Centro-Oeste, também é mais comum o déficit, havendo superávit apenas entre as prestadoras regionais, em municípios integrantes de RM, que não o núcleo. O Nordeste apresenta superávit entre prestadores locais e déficit entre prestadores regionais, independentemente da localização do município. Por sua vez, no Sudeste e no Sul, as situações de déficit dão-se apenas entre prestadores regionais em municípios de área de abrangência metropolitana. Assim, vistas as regiões em seu todo, pode-se apontar apenas uma tendência de que as maiores coberturas dos serviços coexistam com maior frequência de superávit financeiro.

Se colocado o foco no tipo de prestador, chamam atenção os maiores valores *per capita* de arrecadação e despesa das prestadoras regionais no Nordeste e Centro-Oeste e, em menor grau, no Sul, em relação às companhias locais das mesmas regiões. No Sudeste, por sua vez, a arrecadação e a despesa, que já são elevadas entre as prestadoras regionais, são ainda maiores entre as empresas locais de saneamento.

Entre os investimentos *per capita*, também merece destaque a dispersão dos valores, novamente com máximos no Sudeste e mínimos no Norte e, no caso dos prestadores locais, no Centro-Oeste. Observa-se que nos municípios com prestadores regionais, tanto nos núcleos quanto nos demais integrantes de RMs, o investimento tem menor variação e, de modo geral, é bastante superior ao observado entre os prestadores locais. O inverso ocorre apenas nos municípios-núcleo do Sudeste e do Sul, com investimentos de prestadores locais que estão entre as maiores médias do país, em contraste com os menores valores dos investimentos de prestadores locais no Norte e Nordeste.

Outro fato peculiar da prestação regionalizada é que o investimento não se concentra apenas no núcleo metropolitano, estando presente também nos municípios integrantes de sua área de abrangência, inclusive com valores *per capita* superiores, como é o caso das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. A maior capacidade de investimento, nestes casos, pode estar relacionada à capacidade de endividamento do tomador de empréstimos, no caso, as companhias estaduais de saneamento, os governos estaduais ou, simplesmente, a uma gestão mais organizada e integrada do prestador, já que ele atua em um território que supera os limites de um único município, resultando, no caso das RMs, em investimentos em rede nos municípios sob sua égide de atuação.

3.3 Indicadores de perdas nos sistemas

Segundo a mesma estrutura e recorte de análise, observa-se, inicialmente, uma grande variação dos indicadores de perda dos sistemas de abastecimento de água, segundo os dados apresentados na tabela 5.

TABELA 5
Síntese das perdas dos sistemas de abastecimento de água, segundo tipo de prestador (local ou regional) em município-núcleo e nos demais municípios integrantes de RM ou Ride – Grandes Regiões (2010)
(Em %)

Região	Municípios núcleos de metrópole					
	Local			Regional		
	Média	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo
Norte	53,03	46,55	59,50	62,38	47,52	77,23
Nordeste	40,89	20,00	61,78	54,50	27,29	71,59
Sudeste	19,46	19,46	19,46	33,25	12,66	49,22
Sul	30,31	18,93	48,20	35,61	24,22	50,69
Centro-Oeste	58,82	58,82	58,82	24,20	23,47	24,92
Região	Demais municípios integrantes de RM					
	Local			Regional		
	Média	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo
Norte	41,75	12,43	79,03	61,60	44,97	74,03
Nordeste	24,59	4,80	62,90	48,71	1,72	80,51
Sudeste	37,01	15,20	57,27	34,41	8,68	65,32
Sul	25,98	1,42	59,25	35,58	7,73	74,78
Centro-Oeste	32,29	15,68	62,01	31,03	15,15	54,29

Fonte: Brasil (2012).

Para os valores médios dos prestadores regionais em cada região, são pequenas as diferenças entre as perdas existentes nos núcleos e nos demais municípios metropolitanos. Contudo, se observados os valores máximos, as diferenças são mais significativas, com maiores perdas nos municípios integrantes de RMs, que não o núcleo, em quase todas as situações, excetuando-se a região Norte.

No caso das empresas locais, na média, há diferenças maiores entre núcleos e demais municípios, com maiores perdas, nos primeiros, em todas as regiões, menos no Sudeste. Os valores máximos, por sua vez, estão sempre em algum município da área de abrangência metropolitana que não o núcleo.

No caso das perdas nos sistemas de abastecimento de água, é notável, portanto, que os valores máximos mostrados em municípios da área de abrangência sejam, com exceção de prestadores regionais no Norte, maiores que

o valor máximo encontrado entre os municípios-núcleo de cada região. No entanto, os valores mínimos dentre os municípios da área de abrangência são menores que os mínimos dos municípios-núcleo, em situações excepcionais, especialmente no Nordeste e no Sul, e que não seguem a tendência observada nesses agrupamentos.

4 INDÍCIOS DE EXERCÍCIO DA TITULARIDADE E DE COOPERAÇÃO – ANÁLISE DE MUNICÍPIOS METROPOLITANOS

O recorte de RMs e Rides aqui utilizado abrange, em todo o Brasil, 632 municípios inseridos nestes arranjos institucionais, e servirá para o exame de aspectos gerais relativos à política municipal de saneamento básico e, especificamente, às características dos prestadores dos serviços e dos órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização de serviços de saneamento e, também, à existência de plano municipal de saneamento básico. A seguir, o mesmo recorte será utilizado para a análise da presença de consórcios públicos com atuação na área do saneamento.

4.1 Política municipal de saneamento básico

A MUNIC 2011 informa a existência de política municipal de saneamento básico, independentemente de ter sido instituída por lei ou não, em 263 municípios (41,6% dos municípios metropolitanos). Interessa examinar três aspectos da política: *i)* se contempla a forma de prestação de serviços de saneamento básico e/ou a definição do prestador dos serviços; *ii)* se contempla a forma de regulação e fiscalização de serviços de saneamento e/ou a definição do órgão responsável pela regulação e fiscalização; e *iii)* se contempla plano municipal de saneamento básico. Assim, dos 263 municípios que informaram ter política municipal de saneamento básico, 151 (57,4%) atendem à primeira condição, relativa à prestação dos serviços; 131 (49,8%) atendem à segunda, relativa à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento; e 162 (61,6%) atendem à terceira condição, relativa ao plano municipal. Ainda, apenas 114 municípios atendem simultaneamente às duas primeiras condições. Portanto, são indicativos das proporções reduzidas, até o momento, do quadro de municípios que estão exercendo sua titularidade no saneamento básico.

Entre os municípios que informaram *não* ter política municipal de saneamento básico, é mais frequente a prestação regional, em relação aos municípios que informaram ter a política, conforme pode ser observado na tabela 6.

TABELA 6
Municípios que informaram ter ou não ter política municipal de saneamento básico, segundo tipo de prestador de serviços de saneamento (2010-2011)
(Em %)

	Local	Regional	Não informado	Total geral
Não	17,89	75,61	6,50	100,00
Sim	26,25	66,80	6,95	100,00

Fonte: Brasil (2012) e IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

Estes números podem indicar que os municípios menos ativos no exercício de sua titularidade são aqueles em que seria mais provável que uma CESB continuasse prestando seus serviços nos termos de antigos contratos sucessivamente renovados, sem preocupação com regularizar a situação através de um contrato de programa, por exemplo.

Por sua vez, os municípios que informaram ter política parecem mais conscientes das mudanças institucionais trazidas pela nova LNSB, estando mais propensos à escolha ou à constituição de um prestador local. Esta associação mais forte entre presença de política e prestação local, em uma análise regional, poderia corroborar o observado anteriormente no contexto dos indicadores de cobertura, situação financeira e perdas. Neste contexto, aqueles municípios com prestadores locais apresentam, em muitas situações, melhores indicadores que aqueles cujo serviço está sob a responsabilidade dos prestadores regionais de saneamento.

4.2 Regulação e fiscalização dos serviços

Independentemente da existência de política municipal de saneamento, a MUNIC também informa sobre a especificação da natureza do órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços. Inicialmente, para o abastecimento de água, tem-se que, dos 632 municípios, 498 (78,8%) informaram algum órgão (o questionário admitia múltipla marcação). Por seu turno, em relação ao esgotamento sanitário, 405 municípios (64,1%) informaram algum órgão.

Ambos quantitativos apontam que tais definições são mais frequentes que a existência de uma política municipal de saneamento; tem-se também um indício de prioridade do serviço de abastecimento de água, uma vez que teve maior número de menções. Ainda, os quantitativos são bem maiores que aqueles de número de municípios que, tendo informado a existência de política de saneamento básico, informaram, ainda, que a política contempla a forma de regulação e fiscalização destes serviços.

É possível inferir daí a relevância local das ações de regulação e fiscalização para o poder público municipal, pois o exercício destas funções é condição para

a delegação da prestação dos serviços e, portanto, para a fixação das tarifas dos serviços, não esquecendo que os dirigentes devem prestar contas a seus eleitores com relação a isto. Destas definições, conforme a LNSB (Artigo 11, inciso III), depende também a validade dos contratos para a prestação dos serviços de saneamento. Deste modo, pode-se dizer que uma simples especificação do(s) órgão(s) responsável(is) pela regulação e fiscalização tenha maior concretude (por estar diretamente associada à tarifa) que a existência de uma política municipal de saneamento, a qual demandaria tarefas de maior complexidade.[9]

A menção à regulação e à fiscalização por "entidade reguladora estadual" é mais frequente no serviço de abastecimento de água e, no esgotamento sanitário, só perde para a menção de "órgão municipal" (tabela 7). A regulação por entidade, no âmbito estadual, coincide em cerca de 93% dos municípios tanto com a prestação do serviço de abastecimento de água como do esgotamento sanitário por companhia de abrangência regional. Este fato permite cogitar que haja aí algum grau de sombreamento entre prestação e regulação dos serviços.[10]

TABELA 7
Frequências das formas de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, e da presença de prestação regional, por serviço (2010-2011)

Forma de regulação e fiscalização	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário	
	Número de menções de cada tipo de órgão responsável pela regulação e fiscalização	Número de municípios com prestação regional	Número de menções de cada tipo de órgão responsável pela regulação e fiscalização	Número de municípios com prestação regional
Órgão municipal (secretaria, departamento, divisão, setor ou similar)	146	95	167	120
Autarquia municipal	73	10	60	11
Consórcio público	49	36	43	31
Entidade reguladora estadual	271	252	155	144
Outro	31	26	23	20
Total	570	-	448	-
Número de órgãos responsáveis/número de municípios	1,14	-	1,11	-

Fonte: Brasil (2012) e IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

9. Além disso, a LNSB não obriga explicitamente a formulação de política municipal, mas condiciona a delegação à existência de regulação, o que explicaria, em parte, a maior presença, na MUNIC, da última em relação à primeira.
10. Com efeito, há CESBs que ofereceram aos municípios, com vistas à renovação da delegação da prestação dos serviços, um pacote que inclui contrato de programa, convênio de cooperação com o estado e delegação à entidade reguladora estadual, o que explicaria essa alta porcentagem.

Quanto ao esgotamento sanitário, há maior frequência de regulação e fiscalização por órgão municipal. Note-se que a presença de prestação regionalizada também é alta entre os municípios que declararam a regulação por órgão municipal. Havendo alguma confusão entre prestação e regulação dos serviços, pode-se supor que a menção mais frequente à regulação do esgotamento em âmbito local esteja associada a sua condução compartilhada com redes de drenagem urbana em sistemas unitários, situação frequente e já apontada aqui – sem esquecer que a implantação da drenagem urbana é, geralmente, de responsabilidade municipal.

Menos frequentes são as menções a "autarquia municipal" que, inversamente ao que foi apontado anteriormente, aparece associada às mais baixas ocorrências de prestação regionalizada. Neste caso, também poderia se tratar de um indício de confusão entre prestação e regulação, mas estando ambas em âmbito local.

As menções a "consórcio público", por sua vez, ainda menos frequentes, estão muito desigualmente distribuídas no Brasil, sendo mais numerosas em Santa Catarina (abastecimento de água em 23 municípios e esgotamento sanitário em 22), seguindo-se Goiás (nove municípios, todos na Ride do DF e Entorno), São Paulo (seis municípios), Minas Gerais (apenas abastecimento de água, em quatro municípios) e Rio Grande do Sul (dois municípios); nos demais estados em que houve esta resposta, apenas um município informou "consórcio público", ou dois municípios em diferentes RMs deram esta resposta, caracterizando situações que colocam em dúvida a efetiva existência de algum consórcio. Podemos considerar este um indício de que a opção do consórcio para regulação e fiscalização não esteja sendo tão utilizada quanto o desejado ou esperado. Lembre-se que esta forma seria uma das principais soluções para contornar a falta de capacidade técnica e financeira dos municípios isolados ao exercerem estas funções.

Além disso, essas observações denotam a pouca efetividade da titularidade pelos municípios que, em sua maioria, estariam delegando a entidades estaduais a regulação e fiscalização de serviços que, também em sua maioria, são prestados por companhias estaduais. Como alerta Montenegro (2009, p. 157),

> como alternativa à opção claramente inviável de criação indiscriminada por parte de municípios de entes reguladores municipais, alguns estados vêm colocando essas agências [reguladoras estaduais, de caráter multissetorial] como opção de regulador de serviços públicos de competência local, como os de S[aneamento] B[ásico]. (...) É preciso estar atento ao risco de [esses órgãos estaduais] extrapolarem seu campo de atuação (como as CESBs), assumindo burocraticamente o papel de gestor dos serviços que cabe ao município e reduzindo as possibilidades de efetivo controle social dos serviços.

4.3 Planos de saneamento básico

Quanto aos planos de saneamento, Britto (2009, p. 136-137) aponta que,

> no caso das regiões metropolitanas, onde existem infraestruturas compartilhadas, [a prestação de serviços regionalizada] tende a ser o modelo dominante. Nestes casos, a lei induz a construção de um plano metropolitano, instrumento fundamental para a construção da gestão integrada.

Com efeito, conforme mencionado na seção anterior deste trabalho, há prestação regional em aproximadamente 77% dos municípios metropolitanos que compõem o presente recorte. Se considerados apenas os municípios das nove RMs "originais", instituídas na década de 1970 por legislação federal, esta proporção ultrapassa 85%. Um valor alto como este é esperado, considerando que estas RMs estão no topo da hierarquia urbana e constituem aglomerados urbanos mais consolidados, com conurbações mais extensas que as outras, de modo que as interdependências entre os municípios justificam a prestação regionalizada.

Com vistas à gestão integrada, as informações disponíveis sobre a elaboração de planos de saneamento com algum recorte metropolitano dão conta de alguns esforços realizados. Conforme o Observatório das Metrópoles,[11] há no Brasil pelo menos quatro tratamentos distintos à questão, conforme discriminado a seguir.

1) O saneamento básico é tratado como um capítulo do plano diretor da RM: é o caso dos planos diretores de desenvolvimento das RMs de Belo Horizonte e de Natal.

2) A RM é tratada na regionalização do plano estadual de saneamento: é o caso do Rio de Janeiro e de Belém.

3) Um órgão estadual apoia municípios de bacias hidrográficas metropolitanas na elaboração de seus planos municipais: é o caso da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, que, juntamente com os comitês de bacia, apoia os municípios das bacias do Guandu e da Baía de Guanabara.

4) O governo federal contrata a elaboração de estudos e planos para os municípios das Rides: é o caso do Ministério das Cidades, que deverá dar este tratamento às Rides do Distrito Federal e Entorno, da Grande Teresina e de Juazeiro-Petrolina.

No entanto, não é possível, neste momento, captar de modo exaustivo todos os processos de elaboração de planos metropolitanos de saneamento que possam estar em andamento. Uma alternativa factível é o exame, também na MUNIC, das respostas apresentadas pelos municípios quanto à eventual elaboração conjunta, com outros municípios, de seus planos de saneamento.

11. Depoimento pessoal de Ana Lucia Britto.

Assim, dos 632 municípios analisados, 107 (16,9%) informam a existência do plano, enquanto outros 255 (40,3%) informam que o plano está em elaboração. Inicialmente, nota-se que a soma destes valores excede em muito o número de municípios (162) que, ao informar dispor de política municipal de saneamento, informou também que a política contempla o plano de saneamento. Examinando-se exclusivamente os 107 municípios que informaram a existência do plano, vê-se que 85 deles informaram que a política compreendia o plano, revelando-se, assim, algum grau de incoerência entre ambas as informações. Mais uma vez, a exemplo da comparação feita anteriormente entre regulação e política, tem-se um indício da maior concretude de um instrumento (o plano) sobre outro (a política). Não se deve esquecer também que a existência do plano é condição de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento (conforme o Art. 11, inciso I, da LNSB), o que pode gerar algum viés de aquiescência (tendência a fornecer resposta afirmativa) na aplicação da pesquisa.

Dos 107 municípios que já têm o plano, apenas treze informam que o elaboraram em conjunto com outros municípios. Especificamente, cabem algumas observações, relacionadas a seguir.

- Em quatro estados, apenas um município informou ter elaborado o plano em conjunto com outro município; como não há informação recíproca, provavelmente isto caracterizaria uma inconsistência, ainda que outro(s) município(s) pudessem estar elaborando o plano ao tempo da pesquisa (contudo, tal informação não está disponível entre os municípios que informaram estar elaborando o plano).
- Em Santa Catarina, os três municípios estão em RMs diferentes, o que também caracteriza alguma inconsistência quanto à informação de elaboração conjunta do plano de saneamento.
- Em São Paulo, há dois municípios em cada uma de três RMs, situação que confere alguma consistência às informações apresentadas.

Como se vê, há situações semelhantes às já anotadas em relação à pretensa regulação por "consórcios públicos" entre municípios não adjacentes. Como a MUNIC apresenta uma seção específica sobre articulações institucionais, caberá outro olhar sobre os consórcios, como se apresenta a seguir.

4.4 Consórcios públicos de saneamento

Na MUNIC 2011 não há especificação sobre a competência dos consórcios públicos de saneamento quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por outro lado, é frequente o consorciamento de municípios para a gestão dos resíduos sólidos, seguindo política implementada pelo Ministério

do Meio Ambiente (MMA). Quanto aos consórcios de abastecimento de água e esgotamento sanitário, levantamento recente do Observatório das Metrópoles mostra que estão presentes em apenas três regiões, nos seguintes estados, e não necessariamente envolvendo municípios metropolitanos:[12]

- região Nordeste: Piauí (Coresa) e Ceará (Cisan Sul e Cisan Norte);
- região Sudeste: Minas Gerais (CISAB), Espírito Santo (Cisabes) e São Paulo (Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas e o PCJ);
- região Sul: Paraná (Cismasa e Cismae), Santa Catarina (Cisam Sul, Cisam Meio Oeste e Aris) e Rio Grande do Sul (Pró-Sinos).

Feitas essas ressalvas, a MUNIC dá conta de que, dos 632 municípios considerados, oitenta informam participar de consórcio público intermunicipal de saneamento, 49 participam de consórcio público com o estado, e vinte participam de consórcio público com a União. Há situações de simultaneidade: assim, dez municípios participam de consórcio com outro(s) município(s) e o estado (sendo cinco no Ceará, na RM do Cariri), e três municípios, de consórcio com outro(s) município(s) e a União, em três estados diferentes (um por estado, denotando, assim, inconsistência da informação).

Os municípios que participam de consórcios intermunicipais são, portanto, mais numerosos. Neste trabalho, a atenção será prioritária para eles, de modo a apontar situações de cooperação intermunicipal. Como argumentado na segunda seção deste texto, os consórcios seriam uma solução conciliadora entre deixar as decisões sobre o saneamento unicamente na esfera regional/estadual ou na local/municipal – algo como uma escala geográfica intermediária de decisões da política pública.

Aqui foram realizados cruzamentos da participação dos municípios em consórcios com as mesmas informações sobre a política municipal de saneamento já apresentadas. Assim, examinando-se apenas os oitenta municípios que participam de consórcio intermunicipal, verifica-se que 45 informam a existência de política municipal de saneamento básico; a proporção, 56,25%, é maior que a do total de municípios metropolitanos que forneceram a mesma resposta (41,6%).

Quanto à especificação da natureza do órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, 66 municípios definiram para o abastecimento de água, e 56 para o esgotamento sanitário; mais uma vez são proporções maiores que as observadas dentre todos os municípios metropolitanos. A tabela 8 apresenta informações sobre a natureza dos órgãos de regulação e fiscalização, bem como sobre a presença de prestador de abrangência regional.

12. Depoimento pessoal de Ana Lucia Britto.

TABELA 8
Frequências das formas de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento e da presença de prestação regional, por serviço[1] (2010-2011)

Forma de regulação e fiscalização	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário	
	Número de menções do tipo de prestador	Número de municípios com prestação regional	Número de menções do tipo de prestador	Número de municípios com prestação regional
Órgão municipal (secretaria, departamento, divisão, setor ou similar)	16	13	17	12
Autarquia municipal	13	0	9	0
Consórcio público	16	7	16	7
Entidade reguladora estadual	28	27	17	16
Outro	2	1	2	1
Total	75	-	61	-
Número de órgãos responsáveis/ número de municípios	1,14	-	1,09	-

Fonte: Brasil (2012) e IBGE (2012).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Foram considerados apenas os municípios que participam de consórcios públicos intermunicipais de saneamento.

O grupo de municípios participantes de consórcios intermunicipais mostra algumas diferenças em relação ao grupo que inclui todos os municípios metropolitanos, destacando-se: *i)* um maior equilíbrio entre as formas de regulação e fiscalização, ainda que com alguma preponderância das entidades reguladoras estaduais, especialmente no abastecimento de água; e *ii)* a menção relativamente reduzida a "órgão municipal", talvez compensada pela menção relativamente mais frequente de "consórcio público", ainda que a proporção observada esteja aquém do que seria de se esperar em um grupo integrado apenas por municípios que informaram participar de consórcios.

Em outras palavras, a constituição dos consórcios não parece ter, como principal finalidade, a regulação e fiscalização dos serviços. Outro aspecto – reiterando o que foi observado para a totalidade dos municípios metropolitanos, e que reforça a já cogitada ausência de distinção entre prestação do serviço e sua regulação – é depreendido da observação da menção a "autarquia municipal", em que, tanto para o abastecimento de água como para o esgotamento sanitário, estão ausentes os prestadores regionais e presentes, em sua maioria, serviços municipais de saneamento.

Quanto ao plano de saneamento, treze municípios informam a existência, e mais 46 o estariam elaborando, mas apenas dois informam ter elaborado o plano em conjunto com outro município. Mais uma vez, a proporção de municípios com plano finalizado ou em elaboração (73,75%) é maior que a observada entre

todos os municípios metropolitanos (57,28%). No entanto, o pertencimento a um consórcio público intermunicipal parece não contribuir para a elaboração conjunta dos planos de saneamento – mais uma vez, trata-se de apenas um município por estado que informou tê-lo feito, sem informação recíproca, portanto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou aspectos do saneamento básico que distinguem a prestação destes serviços em espaços metropolitanos. Da insuficiente explicitação das funções públicas de interesse comum pelos estados, ao instituírem RMs, passando pela reorganização do setor fomentada pela LNSB e demais instrumentos legais e financeiros instituídos e em operação no período recente – Lei dos Consórcios, PLANSAB em finalização, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) etc. –, até questões de escala e de indefinição da titularidade dos serviços, são todos aspectos que contribuem para tornar ainda mais complexo o tema.

A meta de alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico, com qualidade, é incontestável. Neste sentido, os dados aqui examinados indicam que a política de saneamento básico necessária para alcançar tal meta encontra-se em reconstrução ou, talvez mais propriamente, em processo de requalificação. Por um lado, observou-se que, atualmente, as RMs são a maior parte do "negócio" do setor, cabendo, portanto, a estes espaços, um papel relevante no alcance da meta. Por outro lado, dentro das RMs, as carências se acumulam nas periferias. Como enfrentar este desafio?

Este trabalho ilustra essa situação primeiramente trazendo a análise dos dados do SNIS. Muitas informações não correspondem ao esperado e, para atingir um diagnóstico, seria necessária uma análise mais aprofundada do setor. Por exemplo, com relação à carência das periferias, é preciso investigar por que há tão maior cobertura do esgotamento sanitário no núcleo, em comparação com o serviço de abastecimento de água, que mostra distribuição menos desigual. Explicações para isto deveriam ser buscadas no histórico dos investimentos do Planasa, que priorizaram o abastecimento de água em relação ao esgotamento sanitário, além da própria essencialidade do abastecimento de água a justificar a reivindicação por maior acesso aos serviços nas periferias.[13]

A universalização dos serviços passa especialmente pelo aumento da cobertura nos municípios periféricos. Viu-se que o quadro intrametropolitano é de desigualdade nas receitas, o que exigirá mecanismos para sua redistribuição, de modo a viabilizar maiores investimentos nas periferias.

Entrando na discussão sobre qual tipo de prestador, se local ou regional, seria mais adequado às RMs, cabe mencionar que, na maior parte das situações

13. Os autores reiteram o agradecimento à professora Ana Lucia Britto por suas contribuições a estas reflexões.

analisadas, os prestadores locais apresentaram melhor cobertura e, com relação aos regionais, a vantagem é ainda maior na periferia. Tal constatação poderia indicar que prestadores locais contribuiriam mais para a meta da universalização. No entanto, os prestadores regionais são os que investem mais, de modo geral. Cabe lembrar a discussão sobre a escala ótima e levantar novamente a hipótese de que os prestadores regionais conseguiriam maior eficácia dos seus investimentos, pois otimizam as externalidades de sua rede implantada. A análise mais aprofundada do setor aqui se faz necessária para indicar por que os prestadores locais que têm boa cobertura investem menos. Seria falta de capacidade de endividamento?

Explorando a provável cisão entre a situação dos municípios-núcleo, presumivelmente mais bem-dotados de infraestrutura e de capacidade de pagamento, e dos demais municípios metropolitanos, buscou-se encontrar indícios de cooperação entre os municípios de RMs. A motivação para tanto decorreu da análise da mudança institucional a partir da LNSB e da Lei dos Consórcios. A ideia seria de que poderia haver subsídio cruzado entre o município-núcleo e os demais, de maneira a compensar a menor capacidade de pagamento nos últimos. Foi constatado que a indefinição sobre o compartilhamento da titularidade eximiria o município-núcleo desta "responsabilidade". De fato, ao analisar os dados da MUNIC referentes aos consórcios na política de saneamento básico, encontra-se um número muito reduzido deles, indicando a falta de incentivos para que esta "cooperação" se realize.

Há também indícios de que a passagem da titularidade para os municípios garantiria melhor controle social. Entre os municípios que declararam ter política de saneamento, é maior a presença de prestadores locais. Por sua vez, os municípios com prestadores regionais são mais atendidos por agências reguladoras estaduais, situação que pode diminuir a proximidade da política com a escala local.

Nesse contexto, mais uma vez, é preciso não esquecer o peso do passado. Os "pactos" firmados ao tempo do Planasa e a miríade de contratos de concessão dos serviços, renovados por anos a fio, sem questionamentos ou controle social, até hoje, impactam o setor. Tais situações somente serão revertidas lentamente.

A comparação com outra política pública que também passou por reorganização recente – a habitação de interesse social, que, a partir de 2005, teve instituído um sistema nacional, ao qual passaram a aderir municípios e estados – mostra que a simples previsão legal de instrumentos locais de gestão (fundos e conselhos) é providência relativamente rápida, em comparação com a elaboração mais ampla da política local, por meio de planos de ação, que demandam conhecimento de situações-problema, elaboração de estratégias para enfrentá-las e, principalmente, pactuação com a sociedade. Em âmbito local, também não se pode esquecer que "ter a política" não implica necessariamente dar efetividade

a ela, razão pela qual deveria haver acompanhamento próximo dos espaços nos quais se explicitem conflitos, por exemplo, as instâncias de controle social do saneamento envolvidas em sua regulação e fiscalização. Para tanto, são importantes a continuidade da política atual e a decisão definitiva sobre aspectos como a titularidade do saneamento, como destacado ao longo do texto, aguardando decisão do STF.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil de abastecimento de água**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/AglomeradosUrbanos.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BALBIM, R. *et al*. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In:* LINHARES, P. T. F. S.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. cap. 6.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2010. Brasília: MCidades, 2012.

BRITTO, A. L. Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas. *In:* BRASIL. **Lei Nacional de Saneamento Básico** – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Brasília: Êxito, 2009.

GALVÃO, A.; PAGANINI, W. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009.

HELLER, L. O papel da união na política de saneamento básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. *In:* BRASIL. **Lei Nacional de Saneamento Básico** – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Brasília: Êxito, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais** – MUNIC 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MONTENEGRO, M. H. F. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. *In*: BRASIL. **Lei Nacional de Saneamento Básico** – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Brasília: Êxito, 2009.

MOTTA, R. S. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Brasília: SEAE/MF, 2004. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2003-1/doctrab29.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2013.

MOURA, R.; GORSDORF, L. F. Questão metropolitana. **Panorama do saneamento básico no Brasil**, caderno temático, n. 4, cap. 4, p. 123-166, 2009.

NASCIMENTO, N.; HELLER, L. Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 10, n. 1, p. 36-48, 2005.

SILVA, R.; PORTO, M. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. **Estudos avançados**, v. 17, n. 47, p. 129-145, 2003.

APÊNDICE

APÊNDICE A
Post scriptum

Pouco tempo após a conclusão deste capítulo, a ADI nº 1.842, referente à transferência da titularidade dos serviços de saneamento para o estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, foi julgada. Com isto, justifica-se a atualização do capítulo referente ao tema e a exposição de algumas questões adicionais decorrentes desta nova situação.

Foi decidido que a titularidade será compartilhada entre municípios e estado, e que nenhum dos participantes poderá impor sua vontade aos demais. Assim, seria preservada a autonomia municipal, mantendo o papel do estado principalmente como instituidor de entes regionais que atuem como poder concedente, planejem, regulem e fiscalizem as funções públicas de interesse comum. A decisão é consoante a vários pontos defendidos ao longo deste capítulo. Por exemplo, leva em conta a existência das externalidades e do monopólio natural, no setor de saneamento, que fazem com que o interesse seja "comum" e não somente local.

Por outro lado, a partir desta solução, não ficam tão claros os possíveis encaminhamentos para as questões – colocadas no capítulo – referentes à compulsoriedade da adesão dos municípios ao ente regional. O voto do ministro Ricardo Lewandowski cita outras decisões do STF (ADIs nºs 796/ES e 1.841/RJ), nas quais entende-se que, após instituído o ente regional pelo estado, os municípios pertencentes não podem abandoná-lo por iniciativa própria. Ou seja, a adesão tornar-se-ia compulsória. O capítulo mostrou como os municípios metropolitanos podem apresentar interesses conflitantes, apesar de interdependentes, principalmente os municípios-núcleo. Além disso, o ministro Nelson Jobim pontuou a necessidade de que o instituidor da região metropolitana observe a viabilidade de subsídios cruzados e tarifas sociais. Aqui se argumenta em favor da adequação destes instrumentos para a universalização dos serviços de saneamento.

Mesmo assim, seria possível "obrigar" os municípios a cooperar? Também mencionou-se a falta de incentivos para tanto. Em termos pragmáticos pode-se trazer à baila o caso da RM de Porto Alegre. O município-núcleo é servido por uma autarquia municipal, superavitária e com capacidade de investimento. Isto não necessariamente se repete nos municípios da periferia daquela região metropolitana.

Resta saber se decisão do STF implicará que o conjunto dos municípios e o estado possam resolver que esta capacidade de investimento do município-núcleo deixe de ser aplicada apenas em seu território e passe a ser feita também nos demais municípios que compõem a RM. Seria uma forma de cooperação compulsória?

Outra questão se refere ao poder discricionário exclusivo do estado em instituir os entes regionais, sem a obrigatoriedade de comprovar a existência da função pública de interesse comum. Suponha-se a seguinte situação: a existência de um município cuja escala ótima de provisão de serviços públicos não ultrapasse seus limites. Este município poderá não querer que a companhia estadual de saneamento (CESB) seja a provedora dos serviços e, exercendo sua titularidade, desejará criar uma prestadora local. No entanto, a CESB provavelmente não desejará perder este mercado. O governo do estado, atuando em consonância de interesses com a CESB, poderia instituir um ente regional englobando este município, que deixaria de ter a possibilidade de exercer sua titularidade do serviço de modo independente.

Examinando-se mais uma realidade brasileira, para concluir este adendo ao capítulo, o estado de Santa Catarina já instituiu regiões metropolitanas na extensão quase total de seu território, o que leva a que quase nenhum município tenha titularidade absoluta sobre os serviços públicos. Neste caso, é difícil conceber que, em todos estes municípios, apenas por se acharem incluídos em regiões metropolitanas, todos os serviços sejam efetivamente de interesse comum "metropolitano" – o que não seria o caso, por exemplo, nas situações em que a escala ótima de provisão não ultrapassasse os limites municipais.

Vanessa Gapriotti Nadalin
Em 8 de março de 2013.

CAPÍTULO 8

A METRÓPOLE BRASILEIRA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS*

Mariana Fix
Alvaro Luis dos Santos Pereira

1 INTRODUÇÃO

No início do governo Lula (2003-2010), diversos acadêmicos, funcionários públicos, militantes de movimentos sociais e cidadãos foram convocados a contribuir para a formulação de novas políticas para cada uma das áreas do governo. Centenas de documentos foram produzidos para subsidiar a formulação das políticas, e depois, para instituí-las e implementá-las.

Este texto tem como objetivo contribuir para a análise de como o fenômeno metropolitano é tratado nas políticas nacionais setoriais no Brasil, a partir de 2003, com ênfase nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana, resíduos sólidos e planejamento urbano e regional.[1]

O trabalho incluiu o levantamento de estudos de subsídio, leis, decretos, resoluções, normativas e outros textos articulados a essas políticas nacionais. A análise é panorâmica – ao abarcar um conjunto grande de políticas públicas – e ao mesmo tempo transversal – ao procurar identificar, em cada uma delas, um mesmo aspecto: o tratamento conferido à questão metropolitana.

As referências explícitas ao fenômeno metropolitano foram destacadas para cada política. Em seguida, foram levantadas referências indiretas como, por exemplo, menções feitas às aglomerações, aos principais centros urbanos, à relação entre os Entes Federativos etc. Vale ressaltar que a falta de referências explícitas à questão metropolitana não foi interpretada necessariamente como indício de ausência de tratamento conferido a este fenômeno. O conjunto de diretrizes propostas pode ter efeitos não antecipados ou explicitados sobre o fenômeno metropolitano. Ou seja, o desenho de um plano, política ou programa

* Os autores agradecem os comentários da equipe do Ipea, Rosa Moura, Nabil Bonduki, Luciana Royer, José Baravelli e Raul Ventura Neto.

1. Sobre a questão da habitação como uma questão metropolitana, ver artigo de Luciana Royer neste volume, que procura examinar as tensões existentes entre a produção do espaço urbano e os limites institucionais apresentados à atuação do Estado na gestão do uso do solo urbano e metropolitano.

tem frequentemente consequências do ponto de vista territorial, na escala metropolitana, possivelmente contraditórias entre si – algo que obriga a um cuidado redobrado na leitura dos documentos.

A pesquisa não se propôs a avaliar de modo sistemático se as diretrizes expressas no plano foram de fato aplicadas – algo que seria inviável dentro dos limites impostos a este estudo –, mas busca identificar alguns desdobramentos para pesquisas a serem realizadas neste sentido. Um exemplo é a sequência de documentos produzidos para a Política Nacional de Habitação e a distância que separa as formulações iniciais do caderno produzido pelo Ministério das Cidades, em 2004, e a lei que institui o programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

Os planos e políticas analisados foram: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT); Plano Nacional de Habitação (PlanHab), Minha Casa Minha Vida (MCMV); Plano Federal de Saneamento Básico (PLANSAB); Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); e Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Foram selecionados devido a seu rebatimento territorial, mas, certamente, não esgotam o universo que poderia ser objeto de uma investigação deste tipo. Como os documentos consultados encontram-se dispersos em diversos locais, ao final deste texto pode ser encontrada uma listagem, que visa facilitar eventuais consultas e complementações de outros autores.

A metropolização é um processo vivenciado em larga escala no Brasil. A necessidade de considerar este fenômeno nas várias instâncias de planejamento e a importância da cooperação entre os Entes Federados é praticamente uma unanimidade, reiterada por diversos pesquisadores e por equipes técnicas que formulam as políticas públicas. Entretanto, as dificuldades que se colocam são também repetidamente assinaladas.[2] Por isto a importância da elaboração de um quadro analítico sobre o tratamento conferido ao fenômeno metropolitano por planos e políticas setoriais. Este quadro poderá contribuir para se compreender o aparente paradoxo entre a clareza com a qual o problema já foi analisado e exposto, e a dificuldade de ser enfrentado, mesmo no plano da formulação das políticas.

Parece claro que o município não é mais a unidade adequada para o enquadramento territorial da maioria das políticas públicas, dos processos econômicos e sociais, bem como das questões ambientais. Transporte, emprego, saneamento e terra urbana adequada para habitação e equipamentos públicos são alguns exemplos de problemas urbanos que não se resolvem dentro dos limites administrativos dos municípios, como assinalam diversos estudos que subsidiaram a elaboração das políticas nacionais setoriais.

2. Ver Klink (2010) e Sol (2009), entre outros.

A metropolização é, por si só, um indicador claro de que os problemas urbanos dificilmente poderão ser enfrentados por políticas setoriais desarticuladas entre si e ações desencontradas dos Entes Federados. As dificuldades que as administrações municipais enfrentam em contratar financiamento e planejar fora de seus limites são já bastante conhecidas.

As aglomerações e conurbações são formas urbanas que expressam a contradição entre as cidades enquanto entes físicos e socioeconômicos e enquanto estruturas político-administrativas. Podem ser entendidas como um processo devorador de cidades, segundo Flávio Villaça (1998), e criam novos problemas e desafios para o planejamento urbano e regional. Nelas se explicitam, ainda, as diversas escalas da cidade como suporte e produto da acumulação de capital; e como lugar da articulação das diversas lutas políticas e sociais. A seguir, cada uma das políticas estudadas serão examinadas.

2 HABITAÇÃO

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi instituída em 2004 e apresentada em um caderno do Ministério das Cidades (MCidades) como parte de um conjunto de publicações referentes à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, elaboradas pelo governo com o objetivo de promover o debate sobre as políticas e propostas formuladas e alimentar a Conferência Nacional das Cidades, prevista para novembro de 2005.[3] A proposta foi elaborada no MCidades, criado no início do governo Lula, em 2003. O ministério havia sido proposto no Projeto Moradia, um documento produzido no Instituto Cidadania (2000) quando o presidente era ainda candidato.

O Projeto Moradia reconhecia que a conurbação e proximidades entre cidades além das regiões metropolitanas exigem uma abordagem regional, especialmente para "definir aspectos da captação e tratamento da água, destino do lixo e do esgoto, transportes viários, ferroviários e aéreos, moradia, abastecimento, política industrial e de serviços, infraestrutura de comunicação avançada etc.". O projeto defendia, ainda, a ideia de que o planejamento poderia "liberar as potencialidades e iniciativas ao invés de cerceá-las" (Instituto Cidadania, 2000, p. 46).

No ano seguinte à publicação do caderno que traçou as diretrizes fundamentais da PNH, foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. O fundo era resultado de uma longa luta do movimento social, e deveria constituir-se em peça-chave da

3. Sobre a questão da habitação como uma questão metropolitana, ver, neste volume, o artigo de Luciana Royer, que procura examinar as tensões existentes entre a produção do espaço urbano e os limites institucionais apresentados à atuação do Estado na gestão do uso do solo urbano e metropolitano.

política. Algo que de fato acontece na formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que será elaborado pelo governo em conjunto com um consórcio contratado para esta finalidade.

O plano foi realizado por meio de uma metodologia participativa da qual fizeram parte: "a identificação das instâncias participativas, as etapas de discussão, as dinâmicas de participação, considerando o conjunto de agentes da sociedade civil, de governo, entidades e órgãos integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme estabelecido pela Lei 11.124/2005 e representantes de estados e municípios" (Brasil, 2007a, p. 1).[4]

O PlanHab foi elaborado em torno de quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. O horizonte temporal era de quinze anos, com revisões periódicas nos anos de elaboração dos Plano Plurianuais (PPAs).

O texto de apresentação do Plano critica o "modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na ampliação permanente das fronteiras, na subutilização da infraestrutura e da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular" (Brasil, 2009, p. 40). Problematiza a expansão das cidades sobre as áreas rurais e os perímetros urbanos, o esvaziamento populacional das áreas centrais e o adensamento dos assentamentos precários e irregulares.[5]

O documento discute, ainda, o círculo vicioso que ocorre quando "o preço da terra tem a maior incidência no custo final da habitação; o alto valor dos terrenos em áreas urbanas centrais gera a ocupação da periferia, espalhando a malha urbana, criando vazios e inviabilizando a cidade equipada para a população de baixa renda" (Brasil, 2009, p. 41).

O plano baseou-se em estudos contratados anteriormente pelo governo como insumos à política habitacional: o déficit habitacional, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2005); sobre assentamentos precários, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP (Brasil, 2007b); e sobre as estimativas acerca da demanda futura por novas moradias, elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e publicado pelo MCidades (Cedeplar, UFMG e Brasil, 2007). Apesar da qualidade deste conjunto de estudos, o plano aponta a carência ainda de um estudo "consistente sobre a produção pública e privada no país, com quantificação,

4. O processo está descrito no relatório *Estrutura e mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas* (Brasil, 2007a).

5. O desafio de se conter a expansão horizontal acelerada e favorecer a formação de cidades mais compactas também é tomado como ponto de partida em outras políticas setoriais, conforme será analisado ao longo deste capítulo.

tipologias adotadas, apropriação de custos (terra, edificação, infraestrutura, entre outros aspectos), localização, demanda atendida etc." (Brasil, 2009, p. 10).

O texto do plano vincula o sucesso no atingimento de suas metas ao fortalecimento institucional "dos coordenadores do SNHIS, ou seja, os órgãos governamentais do setor habitacional dos três âmbitos federativos, responsáveis pela política, pelo planejamento, pela gestão e promoção habitacional" (*op. cit.*, p. 48). Considera essencial garantir recursos, inclusive para subsídio, e também "interferir nas outras dimensões, como regular o mercado fundiário, para evitar que o subsídio seja desviado para a especulação, e capacitar os agentes públicos e privados para responder ao desafio de uma produção massiva" (Brasil, 2009, p. 83). Assim justifica os quatro eixos nos quais o plano se estrutura.

O PlanHab propõe uma variedade grande de linhas programáticas, incluindo regularização e urbanização, produção e aquisição de moradia, melhoria, assistência técnica e desenvolvimento institucional (*op. cit.*, p. 146). A linha de promoção de novas unidades habitacionais urbanas inclui: promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas; promoção pública e privada de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica; aquisição de unidades habitacionais e promoção pública ou por autogestão de unidades habitacionais rurais.

Em 2009, contudo, pouco antes do término da elaboração do PlanHab, foi lançado o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), que daria origem ao programa com mesmo nome, elaborado na Casa Civil. O texto de divulgação do PlanHab publicado depois do lançamento do programa procura conferir certa coerência ao processo, incorporando o MCMV como um desdobramento do plano supostamente condizente com suas diretrizes, afirmando que seu lançamento "colocou em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas no PlanHab, representado pelos novos patamares de investimentos públicos no setor habitacional (R$ 34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil" (Brasil, 2009, p. 5).

É inegável que o MCMV alça a habitação à condição de problema de escala nacional, e direciona investimentos consideráveis à política habitacional. Ao mesmo tempo, o MCMV esvazia, de certo modo, o principal fundo que deveria alimentar a Política Nacional de Habitação, o FNHIS.

O próprio documento de divulgação do PlanHab insere o programa no item "mudança no contexto recente", sugerindo a importância de fatores conjunturais (p. 190). É conhecido o fato do MCMV ter sido elaborado na Casa Civil e

"atropelado" o desenvolvimento do PlanHab (Bonduki, 2009).[6] O MCMV não é resultado de um processo coletivo e participativo de elaboração da política, que caracterizou os documentos anteriores. Para além da problemática habitacional, o programa foi concebido com o intuito de conter os efeitos da crise financeira mundial, que se iniciou em 2008, visando aquecer a economia nacional por meio do estímulo à indústria da construção civil.

O MCMV tornou-se o principal programa habitacional do país. A articulação mais complexa dos quatro eixos deu lugar a um programa que resultou, predominantemente, na produção de grandes conjuntos habitacionais. No lugar do combate à especulação fundiária, houve um aumento da disputa que resultou no incremento significativo do preço da terra, acentuando o padrão de urbanização que o texto da Política Nacional e o PlanHab criticavam.

O programa define os limites de financiamento por unidade habitacional diferenciados para o país, devido às grandes variações do preço da terra no território nacional. No entanto, os limites são os mesmos para todos os municípios dentro de uma mesma região metropolitana (RM). Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas e Brasília estão no topo desta remuneração. A estratégia do empreendedor imobiliário tende, portanto, a ser aquela de priorizar as áreas de menor preço dentro de cada uma destas RMs. A consequência é levar os empreendimentos habitacionais, sobretudo os destinados à faixa de renda de zero a três salários mínimos, ao limite das áreas que dispõem de infraestrutura urbana, ou mesmo forçar os municípios a estender esta infraestrutura para áreas cada vez mais distantes, entrando em contradição com as diretrizes e recomendações dos especialistas e da própria política nacional para que as cidades sejam mais compactas e para o cumprimento do dispositivo constitucional da função social da propriedade. Este direcionamento para terras mais baratas tende a levar promotores imobiliários a pressionar municípios para mudança na legislação de uso e ocupação do solo, transformando, por exemplo, terra rural em urbana. Os agentes imobiliários acabam assumindo funções técnicas que caberiam aos municípios, como discute Luciana Royer em artigo neste volume.

Do ponto de vista do atendimento ao déficit habitacional, a dinâmica introduzida pelo MCMV acirra desigualdades entre municípios conurbados. As RMs apresentam assimetrias e diversidade de situações entre seus municípios. Tem sido recorrente a "exportação" de déficit habitacional dos municípios mais ricos e com preço de terra mais elevado – e que em geral são pólos concentradores de empregos e de arrecadação – para os municípios mais pobres e com preço

6. Segundo Nabil Bonduki (2009, p. 6): "a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que seriam muito mais demoradas".

de terra inferior – que reforçam seu caráter de cidades dormitório. Deste modo, uma hipótese a ser investigada por meio de pesquisa do levantamento de dados primários e secundários é se os investimentos do MCMV, dada sua racionalidade de localização guiada pelo preço da terra, aumentam ao invés de reduzir as desigualdades internas às metrópoles. Com isto, municípios com menor arrecadação *per capita* e que crescem em ritmo mais acelerado que os demais acabariam tendo que realizar, com poucas condições para tanto, novos investimentos em infraestrutura, saúde, educação e transportes. Os problemas causados ou agravados pela periferização dos empreendimentos residenciais terão impactos em áreas como transporte, mobilidade urbana, saneamento e resíduos sólidos. Este exemplo evidencia algumas das interconexões entre as políticas setoriais.

Paralelamente, continua o avanço na construção institucional da política nacional, inaugurada com a Política Nacional de Habitação e o PlanHab, com a adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O caráter federativo deste desenho embora seja certamente um avanço em relação à desarticulação da política habitacional no período anterior, não condiciona os repasses à previsão de mecanismos de cooperação entre os Entes Federativos, verificando-se o descompasso entre as diretrizes desta política governamental e os programas efetivamente implementados no que se refere ao fortalecimento da escala metropolitana como unidade de intervenção.

Além disso, o foco do programa MCMV na produção de empreendimentos imobiliários novos – em vez da reabilitação e adaptação de edificações subutilizadas, abundantes nos grandes centros metropolitanos – e a priorização do financiamento à compra de unidades habitacionais – alternativamente à opção pela locação social como mecanismo de provisão habitacional – contribuem para o esvaziamento da preocupação com o incentivo à ocupação de áreas centrais, mais bem providas de serviços e equipamentos urbanos. Isto evidencia a incongruência entre as diretrizes da política habitacional, que postulam um modelo de cidade compacta, e seus instrumentos, que parecem não fornecer meios adequados à sua viabilização.

3 SANEAMENTO BÁSICO

A Política Federal de Saneamento Ambiental foi também apresentada em um caderno produzido pelo Ministério das Cidades, em 2004 (Brasil, 2004a). O documento sintetiza as diretrizes que seriam propostas pelo governo na Conferência das Cidades de 2005 e que serviriam de base para a elaboração de um anteprojeto de lei estruturando a política setorial.

A definição do atual marco regulatório do saneamento básico iniciou-se com o Projeto de Lei nº 5.296/2005. Este projeto foi encaminhado ao

Poder Legislativo, onde o recebeu cerca de oitocentas emendas. Após um período de negociações e concessões recíprocas, este texto deu origem ao Projeto de Lei nº 7.361/2006, que foi aprovado e sancionado por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007e).

A nova lei previu, entre os instrumentos da política federal de saneamento básico, a elaboração de um plano nacional, que ficou conhecido como Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (Brasil, 2010a), que especificou diretrizes e conceitos, disciplinou aspectos do procedimento de elaboração do PLANSAB e dispôs sobre o conteúdo de um estudo a subsidiar a proposta do plano, entre outros aspectos.

O processo de elaboração do PLANSAB está atualmente em sua etapa final, tendo sua versão preliminar sido submetida à consulta pública em julho de 2012. Coordenada pelo Ministério das Cidades, sua formulação envolveu a publicação de uma série de estudos e documentos oficiais. Em julho de 2008, o Ministério das Cidades publicou as *Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB* (Brasil, 2011). Iniciaram-se, em seguida, uma série de reuniões mensais envolvendo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e o Grupo de Acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades (GA-CTS), com objetivo de elaborar um documento mais consolidado de diretrizes para o processo de formulação do PLANSAB. Este documento, denominado *Pacto pelo saneamento básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania* (Brasil, 2008), foi concluído em dezembro de 2008. Nele, previu-se a elaboração de um estudo abordando o estado dos serviços de saneamento básico no Brasil e os desafios a serem enfrentados pela política setorial. Realizado entre 2009 e 2010, este estudo resultou num documento publicado em 2011, intitulado *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* (Brasil, 2011b). Um dos produtos a serem apresentados no relatório do referido estudo seria uma versão preliminar do plano. Com base nesta versão preliminar, o Ministério das Cidades elaborou a Proposta de Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2011c), submetendo-a à consulta pública em julho de 2012, em vista à incorporação de demandas da sociedade civil e posterior consolidação de uma versão final. Conforme previsto no Decreto nº 7.217, a versão final do plano será submetida aos Conselhos Nacionais de Saúde (CNS), Meio Ambiente (Conama), Recursos Hídricos (CNRH) e das Cidades (ConCidades) e, posteriormente, consolidada sob a forma de decreto.

Nos documentos oficiais publicados ao longo do processo de elaboração do PLANSAB, assim como foi observado no caso da Política Nacional de Habitação, podem-se identificar diversas referências ao fenômeno metropolitano. Os textos

oferecem diversas leituras da dinâmica do processo de urbanização no país, exposições de desafios específicos para a gestão adequada dos serviços de saneamento nas RMs, previsões de diretrizes para a articulação entre os Entes Federativos nas etapas de planejamento, regulação e prestação destes serviços em áreas metropolitanas.

O *Caderno MCidades*, de 2004 (Brasil, 2004a), ponto de partida da formulação da atual política federal de saneamento básico, abordava já vários aspectos do fenômeno metropolitano e dos desafios dele decorrentes. O documento apontava como uma das características do Brasil a concentração de uma expressiva parcela da população em RMs e regiões integradas de desenvolvimento econômico, reconhecendo a relevância do debate sobre suas especificidades. Afirma que o crescimento das periferias das metrópoles é mais acelerado que o das áreas centrais, configurando áreas críticas no que diz respeito ao acesso aos serviços de saneamento básico. Reitera, assim, o reconhecimento da expansão horizontal acelerada como um fator que agrava os problemas metropolitanos.

Quanto ao aspecto institucional, o documento aponta como desafio a montagem de estruturas de gestão supralocais no caso das chamadas funções públicas de interesse comum. Estabelece como diretrizes o estímulo à cooperação entre os Entes Federativos e o incentivo à criação, pelos estados, de legislação que promova a integração dos serviços. Afirma que a gestão metropolitana deve englobar mecanismos de representação municipal, dos níveis de governo estadual e federal, de entidades setoriais viáveis nesta escala territorial, do setor privado e, principalmente, dos cidadãos, moradores e usuários das cidades integrantes. Ressalva, contudo, que o modelo institucional a ser adotado deve emergir da cooperação entre os agentes, sem seguir um modelo unitário, de modo a se dispor de um leque diversificado de arranjos possíveis, adotados conforme as especificidades de cada situação.

O texto publicado pelo ministério faz menção ao Estatuto da Cidade como um avanço no tocante à cooperação entre cidades e regiões, mas identifica a imprecisão na definição de competências entre as esferas de governo como um aspecto problemático. Em vista à superação desta deficiência, apresenta como metas do anteprojeto de lei da Política Federal de Saneamento Básico disciplinar a articulação entre os Entes Federativos e a definição de forma mais precisa de suas respectivas competências na questão específica do saneamento básico. Enfatiza a importância da gestão associada dos serviços e da existência de mecanismos de cooperação, como convênios e consórcios públicos. Contudo, considera precária a situação legal dos modelos de gestão cooperativa existentes à época, organizados com base em consórcios privados, e enfatiza a necessidade de se regulamentar os consórcios públicos previstos na Constituição Federal, que ainda não haviam sido disciplinados por normas infraconstitucionais.

Quanto ao aspecto territorial, recomenda a adoção da bacia hidrográfica como unidade geográfica adequada para o planejamento e a gestão dos serviços de saneamento básico, reconhecendo a incongruência entre os limites administrativos dos municípios e estados e a dinâmica material dos problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos. Neste sentido, ainda que indiretamente, reafirma a importância da promoção de mecanismos de cooperação na escala metropolitana, e mesmo em escalas territoriais mais abrangentes.

Algumas das diretrizes presentes no *Caderno MCidades* foram incorporadas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007e). Embora não trate explicitamente do fenômeno metropolitano, esta norma contém dispositivos que impactam a gestão dos serviços de saneamento básico nesta escala, ainda que, de modo indireto, e não exclusivamente relacionados a ela. Neste sentido, estabelece como um dos princípios fundamentais da política federal de saneamento básico a integração das infraestruturas e serviços (Artigo 2º, XII); prevê a possibilidade de gestão associada, com base em convênio de cooperação ou consórcio público (Artigo 3º, II), e de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico (Artigo 3º, VI; Artigo 14); estabelece como diretriz da Política Federal de Saneamento Básico o estímulo à cooperação entre Entes Federativos na implantação de infraestrutura e na gestão de serviços de saneamento básico (Artigo 49, XI); prevê a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de ações dos programas de saneamento básico (Artigo 49, X); entre outros. Estas disposições aparentemente favorecem a formulação de programas e a gestão dos serviços de saneamento básico na escala das RMs, incorporando parcialmente as diretrizes estabelecidas no Caderno MCidades.

Posteriormente à promulgação da Lei nº 11.445, inicia-se o processo de formulação do PLANSAB. Entre 2008 e 2010, realizou-se um amplo estudo para subsidiar a elaboração deste plano, resultando na publicação de um documento de 7 volumes em 2011, intitulado *Panorama do saneamento básico no Brasil* (Brasil, 2011b). Um dos capítulos desta publicação governamental (v. 7, cap. 4), elaborado por Rosa Moura e Leandro Franklin Gorsdorf, é completamente dedicado à análise do tratamento da questão metropolitana no âmbito da política de saneamento básico. Este capítulo reitera diversos apontamentos que já haviam sido feitos no *Caderno MCidades* quanto à importância de se levar em conta a escala metropolitana no planejamento, regulação e prestação dos serviços de saneamento básico, aprofundando a análise quanto aos obstáculos encontrados para se concretizar as diretrizes de cooperação e gestão integrada.

O texto reitera a identificação do saneamento básico como um típico exemplo de função pública de interesse comum, caracterizando-o como uma atividade na qual a gestão, o planejamento e os impactos transcendem a escala municipal.

No entanto, afirma predominar um localismo na gestão deste serviço no Brasil, o que é interpretado como um óbice à sua prestação em condições satisfatórias. Reafirma também a intersetorialidade como requisito fundamental para a prestação adequada dos serviços de saneamento básico, enfatizando a interdependência e a importância da articulação entre esta e outras políticas, cuja abrangência se dá na escala metropolitana ou em escalas mais amplas, como as políticas de uso e ocupação do solo, de desenvolvimento regional, de recursos hídricos, entre outras.

Em relação ao aspecto institucional, destaca como desafios para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico de modo cooperativo as disputas quanto à sua titularidade e o modo como se organiza sua execução. Aponta como obstáculos à cooperação no planejamento e na gestão dos programas de saneamento básico a ambiguidade na definição de competências entre os diferentes Entes Federativos, reiterando o diagnóstico que já havia sido feito no *Caderno MCidades* quanto a este aspecto. No entanto, ao analisar as causas da dificuldade para se promover a articulação na escala metropolitana, identifica fatores que vão além da mera imprecisão na definição de competências, mencionando a existência de disputas de poder entre as diferentes esferas governamentais e entre os municípios como uma de suas causas. Neste sentido, afirma que a cooperação entre os Entes Federativos não é algo tão difícil de ser alcançado no âmbito do planejamento das políticas, mas que o conflito se acirra quando o que está em questão é a prestação dos serviços, momento em que afloram interesses políticos e econômicos locais, uma vez que nenhuma parte envolvida quer abrir mão da execução de serviços de sua titularidade.

Outra questão relacionada ao aspecto institucional mencionada neste documento é a existência de discrepâncias entre as RMs oficialmente reconhecidas e o fenômeno metropolitano efetivamente existente no país. O documento afirma que a instituição de RMs no Brasil é pautada por critérios políticos, não necessariamente baseados em conceitos precisos do que seja tal fenômeno e não seguindo um padrão uniforme, uma vez que sua instituição se dá no âmbito estadual, não sendo disciplinada por normas federais. Neste sentido, recomenda que se regule, no plano federal, o processo de institucionalização de RMs.

Quanto às modalidades de articulação para a prestação dos serviços de saneamento básico de modo cooperativo, reitera o diagnóstico de que não há uma forma ideal a ser adotada em todas as situações. O documento faz menção a uma pluralidade de arranjos existentes no país, identificando formas como a sua delegação a: consórcios públicos envolvendo grupos de municípios, ou mesmo municípios e estados; a órgãos ou empresas públicas, municipais ou estaduais; e a empresas privadas por conjuntos de municípios, entre outras. Identifica os consórcios públicos, regulamentados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, como o principal mecanismo de cooperação para a prestação de serviços públicos existente no país à época.

A versão preliminar do PLANSAB reitera, de modo geral, as leituras feitas nos documentos anteriores quanto ao fenômeno metropolitano, incorporando também as diretrizes neles estabelecidas. Além disso, o documento avança, em alguma medida, na especificação de instrumentos e mecanismos para a concretização de metas e diretrizes de cooperação na escala metropolitana, ainda que pontualmente.

O documento explicita a preocupação com o fenômeno metropolitano, traçando uma periodização do tratamento dado à questão no país. Caracteriza o período que se sucedeu à extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e ao declínio do Planasa como uma fase de "vazio institucional", marcada pela dispersão de recursos e superposição de competências, pela ausência de articulação e coordenação e pela predominância de interesses particulares e imediatistas, apontando as metrópoles como lugares de acirramento deste quadro. Destaca a intersetorialidade como uma questão central para a política de saneamento básico, enfatizando a interdependência entre ela e outras políticas, como a de recursos hídricos e a de uso e ocupação do solo, e apontando a dimensão territorial como um dos aspectos relevantes para a articulação entre elas.

Reconhece a escala da intervenção como um fator chave para as políticas de saneamento básico, mas ressalva que não há uma escala ideal a ser adotada de modo generalizado na prestação deste serviço. Em linhas gerais, sugere que a metrópole constitua uma unidade territorial relevante para o planejamento, a regulação e a prestação do serviço de saneamento básico de modo cooperativo, mas não estabelece diretrizes categóricas no sentido de sua adoção generalizada como unidade de articulação entre os Entes Federativos na execução das funções públicas de interesse comum, reiterando o entendimento já expresso no *Caderno MCidades* e no *Panorama do saneamento básico no Brasil* de que deve haver espaço para a adoção de soluções diversificadas. No entanto, o documento faz menção aos consórcios públicos como arranjos capazes de viabilizar a cooperação institucionalizada entre os municípios integrantes de RMs e os demais Entes Federativos na prestação desses serviços.

Quanto à definição de instrumentos voltados à efetivação das diretrizes previstas para a escala metropolitana, estabelece disposições como a concepção de ações voltadas para áreas metropolitanas integradas a ações de urbanização e habitação social, com vistas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico; a atribuição de tratamento diferenciado para ações de saneamento básico nas RMs; a previsão de procedimentos específicos para as ações e a gestão do saneamento básico nas RMs entre as metas relativas ao desenvolvimento tecnológico do setor.

Pode-se notar certa ambiguidade nos documentos que subsidiaram a formulação da Política Federal de Saneamento Básico no tocante ao papel a ser exercido pela esfera federal na definição de mecanismos de cooperação para o exercício das

funções públicas de interesse comum em RMs. Ora se aponta a imprecisão na distribuição de competências entre os Entes Federativos e a ausência de instituições governamentais na escala metropolitana como uma deficiência, ora se refuta a conveniência de se definir arranjos institucionais padronizados para a gestão destes serviços, valorizando-se a pluralidade de soluções. Configura-se, portanto, um impasse entre a regulamentação de mecanismos de gestão metropolitana no âmbito federal e a manutenção de uma dinâmica de formação de arranjos diversificados, estruturados conforme as especificidades locais.

A existência prévia de diversas companhias estaduais de saneamento básico, criadas durante os governos militares num contexto em que a esfera municipal tinha um papel bastante reduzido, é destacada como um fator que favoreceu a gestão integrada deste serviço em várias RMs do país. No entanto, com a definição de competências estabelecida na Constituição Federal e o fortalecimento do poder local, diversos municípios passaram a reivindicar a gestão deste serviço, questionando o arranjo setorial herdado da ditadura. Esta tendência, somada à imprecisão na especificação do papel a ser desempenhado pelos estados, coloca-se como mais um desafio para a consolidação da gestão metropolitana integrada.

Percebe-se também a incipiência dos mecanismos orientados para promover a intersetorialidade e a articulação das políticas de saneamento básico com outras políticas setoriais na escala metropolitana. Ainda que tal diretriz seja mencionada reiteradamente nos documentos oficiais que orientam a Política Federal de Saneamento Básico, ela não ultrapassa o nível da recomendação.

4 RESÍDUOS SÓLIDOS

O manejo dos resíduos sólidos foi definido pela Lei nº 11.445 como um dos serviços que integram o saneamento básico. No entanto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi elaborada separadamente, sendo objeto de normas e planos específicos. A definição do marco regulatório do manejo dos resíduos sólidos atualmente vigente no país iniciou-se com a promulgação da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Brasil, 2010b), que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Posteriormente, houve a edição do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010c), regulamentando a referida lei, e do Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010d), que instituiu o Programa Pró-Catador.

A Lei nº 12.305 previu, entre os instrumentos da política setorial, a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Sua formulação, disciplinada pelo Decreto nº 7.404, encontra-se em fase final. O Ministério das Cidades publicou sua versão preliminar em setembro de 2011, submetendo-a a consulta pública.

A política setorial de resíduos sólidos confere tratamento mais sistemático às RMs que as políticas analisadas anteriormente. A Lei nº 12.305 confere tratamento específico ao manejo dos resíduos sólidos nestas regiões, além de prever instrumentos para a concretização de diretrizes estabelecidas para esta escala territorial.

Nesse sentido, a lei setorial determina a adoção das RMs como unidades territoriais de planejamento e gestão do manejo dos resíduos sólidos. Buscando promover a articulação entre os Entes Federativos, estabelece como diretriz o incentivo ao estabelecimento de mecanismos de cooperação entre municípios integrantes de RMs e entre estes e os estados (Artigo 11, I).

Em vista à concretização dessas diretrizes, a lei prevê a elaboração de planos de resíduos sólidos metropolitanos (Artigo 14, III); estabelece como requisito dos planos estaduais de resíduos sólidos a previsão de diretrizes para o planejamento e demais atividades de manejo de resíduos sólidos nas RMs (Artigo 17, IX); e prevê a possibilidade de elaboração de planos de resíduos sólidos metropolitanos pelos estados, estabelecendo como requisito a participação dos municípios envolvidos (Artigo 17, § 1º e § 2º).

Há também mecanismos financeiros que buscam induzir estados e municípios a promover a cooperação no manejo dos resíduos sólidos. O Decreto nº 7.404 determina a priorização da concessão de recursos federais a estados que instituírem microrregiões para o planejamento e a gestão dos resíduos sólidos e a municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais na gestão dos resíduos sólidos (Artigos 78 a 81). Estas disposições, ainda que não estejam relacionadas exclusivamente às RMs, tendem a exercer influência na forma de organização do manejo dos resíduos sólidos nesta escala, favorecendo a cooperação.

A versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos reafirma como diretriz da política setorial o estímulo à gestão regionalizada dos resíduos sólidos, o que tende a favorecer a articulação dos Entes Federativos em sua estruturação nas RMs. Além disso, define as RMs como áreas prioritárias para a implantação de programas de coleta seletiva de lixo.

Em linhas gerais, pode-se dizer que esta política confere maior grau de institucionalidade às RMs, encontrando-se disposições específicas para estas áreas nas normas setoriais. Além disso, observa-se maior sistematicidade à abordagem desta questão do que nas políticas anteriormente analisadas, verificando-se maior adequação entre as diretrizes políticas estabelecidas e os instrumentos regulatórios previstos.

Além do aspecto regulatório, a gestão integrada do manejo dos resíduos sólidos na escala regional foi favorecida pelas próprias características das atividades envolvidas. A necessidade de uma escala mínima para que a construção de aterros sanitários se torne viável impulsionou a gestão regionalizada dos resíduos sólidos, o que também se observou em várias RMs.

5 MOBILIDADE URBANA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana também foi apresentada em um dos cadernos da PNDU, em 2004. O documento sintetiza as diretrizes que seriam apresentadas pelo governo federal na Conferência das Cidades, em 2005. O Ministério das Cidades publicou outro caderno temático em 2007, traçando diretrizes para orientar a elaboração de planos de transporte e mobilidade urbana pelos municípios, o *Caderno de referência para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana* (Brasil, 2007c).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi institucionalizada com a promulgação da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012). Entre as disposições estabelecidas nesta norma, previu-se a elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlanMob), seguindo padrão semelhante ao observado nas demais políticas nacionais.

Além desses documentos de caráter mais geral, a construção da política setorial envolveu também a elaboração de estudos e programas voltados para a questão da acessibilidade e do transporte não motorizado, como o *Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades* (Brasil, 2007d) e os *Cadernos do Programa Brasil Acessível* (Brasil, 2007e), publicados em 2007. Estes documentos de caráter mais específico tratam de aspectos considerados prioritários nos cadernos que estabelecem as diretrizes fundamentais da política setorial.

Assim como nos outros cadernos temáticos publicados pelo governo federal para fundamentar suas propostas na Conferência das Cidades de 2005, no volume que trata da mobilidade urbana, a abordagem é crítica e abrangente em relação ao padrão de urbanização brasileiro. Pode-se dizer que este caderno diferencia-se dos demais quanto ao nível de profundidade da análise sobre os problemas metropolitanos e o detalhamento de diretrizes apresentadas para o seu enfrentamento, assim como no que se refere ao reconhecimento da interdependência entre as políticas setoriais.

O documento menciona a concentração de parcela significativa da população, em particular das camadas mais pobres, nas metrópoles, identificando-as como áreas de acirramento do quadro de desigualdade social característico do país. Reconhece que as dinâmicas de deslocamento nas RMs não se estruturam na escala dos municípios, mas, sim, do conjunto da aglomeração urbana. Alerta para uma tendência de reprodução do modelo de crescimento das metrópoles nas demais aglomerações urbanas, reconhecendo a formulação de uma agenda específica para estas áreas como uma prioridade.

Identifica um padrão de urbanização nas metrópoles marcado pelo crescimento acelerado e pela expansão horizontal de baixa densidade, reconhecendo que fatores como o planejamento, as infraestruturas dos sistemas de circulação

e de saneamento básico e as políticas de financiamento e produção habitacional contribuíram para impulsionar a expansão periférica. Avalia que as estratégias de expansão das redes de circulação basearam-se, durante o período anterior, no diagnóstico de que os centros urbanos são áreas economicamente saturadas, privilegiando-se a descentralização. Avalia que o modelo de expansão horizontal tem impactos negativos na mobilidade urbana, uma vez que sobrecarrega os sistemas de transportes devido ao aumento constante das distâncias a serem percorridas. Critica o modelo de mobilidade adotado nos grandes centros urbanos brasileiros por favorecer o uso do automóvel particular e do transporte motorizado, o que reforça o espraiamento das cidades e a fragmentação do espaço. Resume os problemas da mobilidade urbana nas metrópoles a dois aspectos fundamentais: o histórico de priorização dos investimentos em transporte viário e a incapacidade de equacionamento da dimensão institucional da gestão metropolitana.

No tocante à dimensão institucional, reitera o diagnóstico presente nas políticas setoriais avaliadas anteriormente de que a falta de clareza na definição de competências entre os Entes Federativos; a ausência de instituições na escala metropolitana; a falta de regulamentação no nível federal sobre a instituição de RMs e suas implicações; e a incipiência de mecanismos administrativos de cooperação constituem óbices à articulação entre municípios e estados nestas aglomerações urbanas.

O documento distingue em três fases a gestão do transporte em áreas metropolitanas. Segundo a periodização proposta, a primeira, de 1979 a 1988, é marcada por: instituição de nove RMs; concentração das atividades de regulação e financiamento no nível federal; criação das empresas metropolitanas de transporte urbano pelos estados; e relegação dos municípios a um papel secundário. A segunda fase, posterior à Constituição de 1988, caracteriza-se por: descentralização; fortalecimento dos poderes locais; diminuição dos investimentos federais; e a quase ausência da questão metropolitana na agenda dos governos. A terceira fase, iniciada em meados dos anos 1990, é marcada pela retomada do processo de institucionalização das RMs pelos estados.

O texto identifica como desafios específicos à prestação dos serviços de transporte de modo cooperativo na escala metropolitana aspectos como: a falta de clareza na definição de competência para a coordenação dos transportes metropolitanos; o resquício do controle de companhias ferroviárias pela esfera federal; a ausência de instituições metropolitanas dotadas de autonomia financeira e administrativa; a ocorrência de conflitos de interesse na gestão de recursos. Aponta como problemas decorrentes da ausência de organismos metropolitanos com capacidade de coordenação dos serviços de transporte metropolitano: distribuição heterogênea e desequilibrada das redes de transporte; falta de integração física e tarifária entre os modos de transporte; superposição de redes. Identifica como um fator problemático a ausência de regulamentação da disposição constitucional

que atribui aos estados a competência para instituir RMs, o que traz consequências como a indefinição das atribuições dos municípios nos arranjos institucionais metropolitanos.

A publicação elenca uma série de diretrizes visando o aprofundamento da cooperação na escala metropolitana, algumas mais abrangentes, outras mais específicas. A intersetorialidade é identificada como fator chave para o enfrentamento dos desafios da mobilidade urbana nas metrópoles. O texto defende a busca de um modelo urbano compacto, apontando como estratégia fundamental da política de mobilidade a adoção de um padrão de ocupação territorial que reduza as necessidades de deslocamento. Neste sentido, aponta medidas como a descentralização da oferta de emprego e serviços nas RMs, reduzindo o número e a distância das viagens diárias e revertendo a dinâmica de formação de cidades-dormitório ao redor de um núcleo polarizador; o incentivo a padrões de zoneamento que permitam usos diversificados, favorecendo os deslocamentos a pé; o estímulo à provisão habitacional em centros metropolitanos e eixos de transporte; e a ocupação de vazios urbanos, entre outros.

Destaca também a importância da cooperação entre os municípios, traçando metas como a elaboração de planos metropolitanos de mobilidade, a integração das redes de transporte, a integração tarifária, a previsão de arranjos institucionais que permitam a articulação entre os Entes Federativos, a definição mais clara de competências, entre outras.

O *Caderno de referência para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana* reafirma a leitura feita no *Caderno MCidades* e, de modo geral, reitera as diretrizes nele previstas. Aprofunda em alguns aspectos a análise do processo de expansão horizontal das cidades, identificando a especulação imobiliária como uma de suas principais causas.

A Lei nº 12.587 incorpora parcialmente as diretrizes estabelecidas nos documentos analisados até aqui. Podem-se identificar diretrizes no sentido de estimular a cooperação, recomendando a adoção de políticas comuns de mobilidade urbana nas RMs, o estímulo à adoção dos consórcios públicos como modelo institucional para a gestão dos serviços de transporte nestas áreas. Menciona-se, ainda, o uso da política tarifária como potencial instrumento de redução de desigualdades nas RMs.

Embora traga tais disposições, a lei setorial não prevê mecanismos suficientes para que os objetivos estabelecidos na política de mobilidade urbana possam ser concretizados. Há uma carência de dispositivos que garantam a articulação entre a expansão da rede de transporte e a construção de conjuntos habitacionais, por exemplo. Também não se observa o emprego sistemático de linhas de financiamento do governo federal como mecanismo de indução à cooperação entre

municípios e estados no planejamento e gestão de redes de transporte no âmbito das RMs. Prevalece também, nesta política setorial, certo descasamento entre diretrizes e instrumentos regulatórios.

6 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A política de desenvolvimento regional foi apresentada em documento produzido pelo Ministério da Integração Nacional e depois instituída por um decreto em 2007 (Brasil, 2007g).

A desigualdade regional é compreendia como "resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos" (Brasil, [s.d.], p. 12). O objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é, deste modo, atuar "no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos" (*op. cit.*).

Segundo o documento, "a conformação setorial predominante no governo federal não permite sequer saber se a atuação dos ministérios e demais instituições federais atenuam ou agravam o quadro de desigualdades regionais. São recentes os primeiros esforços de delimitação territorial das ações do Plano Plurianual" (Brasil, [s.d.], p. 13). Do ponto de vista territorial, esta falta de articulação entre as diversas políticas sugere a falta de enfrentamento do problema metropolitano em duas dimensões distintas.

A PNDR exigiria uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas, conforme o documento. As regiões prioritárias para ação são, por isto, definidas por meio do cruzamento de duas variáveis: "rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*".

Ao analisar a distribuição da população no espaço, os autores identificam "a persistência da concentração ao longo do litoral e em torno das metrópoles urbanas". Afirmam, contudo, que este "padrão de ocupação do território vem sendo lentamente alterado pelo processo de crescimento populacional das duas últimas décadas (...). As taxas de crescimento da população hoje observadas indicam um lento, porém constante e marcante, processo de interiorização de população" (Brasil, [s.d.], p. 11).

O texto apresenta uma leitura do fenômeno metropolitano. No entanto, isto é feito para explicar o fato de que a PNDR não tratará diretamente deste problema:

> O objeto da PNDR não é exatamente o combate à pobreza. Se assim fosse, o mapa de atuação da política iria privilegiar a periferia das grandes metrópoles, o que cabe às políticas urbanas e à política social. Nesses locais, os bolsões de pobreza se incrustam em contextos ricos e dinâmicos. O objeto da PNDR se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional (*op. cit.*, p. 12).

Por esse motivo, a PNDR "se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles" (Brasil, [s.d.], p. 12-13). Ou seja, a política pretende tratar do fenômeno metropolitano indiretamente, por meio do enfrentamento das desigualdades que geram fluxos migratórios direcionados às metrópoles.

A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, em fevereiro de 2007, publicado pelo Ministério da Integração Nacional. O objetivo declarado da política é a "redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento". A PNDR "deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do Art. 3º da Constituição" (Brasil, 2007g).

O decreto estipula que os planos, programas e ações da PNDR deverão ser executados com fontes de financiamento tais como orçamento e fundos regionais. Utiliza a tipologia da PNDR como quadro referencial das desigualdades regionais. Não é objetivo da política definir fontes especificamente para as metrópoles, que não são consideradas áreas de ação prioritárias, conforme explicado no documento de apresentação da política. A avaliação sobre os impactos da política sobre os fluxos migratórios, que teriam efeito indireto importante sobre as metrópoles, ultrapassa os limites desta pesquisa.

Uma análise da política regional precisa, ainda, avaliar em que medida os objetivos da política são realizados ou suplantados pelo conjunto de investimentos que, na prática, foram reunidos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.[7]

7 POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

O Ministério da Integração Nacional apresentou a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) como uma resposta ao que determina a Constituição Federal: "Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (Artigo 21, IX).

O debate sobre "a necessidade de o governo federal assumir de forma coordenada ações referentes ao ordenamento do território nacional remonta aos anos oitenta quando foi concebido o Programa Nossa Natureza, um programa

7. A pesquisadora Karina Leitão, em sua tese de doutorado (2009, p. 188-189), afirma que "apesar do discurso do governo acerca da centralidade da temática regional na agenda política nacional, chama atenção o fato de os critérios da PNDR (discutida desde 2003) não terem balizado a regionalização dos investimentos nos dois PPAs da gestão federal estudada (2004-2007, 2008-2011), enquanto ambos os planos listavam em suas diretrizes o objetivo central de 'redução de disparidades regionais'. Chama atenção também o fato de esses critérios não terem sido incorporados na priorização dos investimentos previstos no PAC".

desenvolvido pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República" (Brasil, 2006a, p. 8).

A elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial também motivou a elaboração de documentos de subsídios com análises abrangentes sobre o tema. O primeiro deles, publicado em 2005, consiste numa compilação de contribuições de especialistas sobre o tema, como resultado de oficinas realizadas em 13 e 14 de novembro de 2003 (Brasil, 2005).

O documento situa o tema ordenamento territorial e é dividido em três partes, intituladas: Ordenar na era da globalização?; *Política concreta em bases movediças: como ordenar?*; e *Visões governamentais*. Estas questões foram discutidas por diversos especialistas, em textos assinados individualmente. A publicação é encerrada com uma *Síntese geral sobre a Política de Ordenamento Territorial*, contribuição de Bertha Becker.

Entre as contribuições para a compreensão do fenômeno metropolitano, Vanderley Messias da Costa apresenta como uma das características de uma política de ordenamento territorial "capacitar-se para compreender e agir sobre as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos em geral, que são atualmente os mais importantes vetores de especialização e de diferenciação do território nacional" (Brasil, 2005, p. 58). Segundo o autor, essas seriam as

> forças de mais difíceis controle e coordenação, seja pela complexidade inerente a esses espaços, seja pela sobreposição das escalas de gestão dos níveis de governo que ali atuam. Por esse aspecto, as metrópoles e suas áreas de influência imediata constituem atualmente os maiores desafios para o ordenamento territorial e deveriam, por isso, ser assumidas como uma prioridade nacional (*idem*, *ibidem*).

No ano seguinte, o ministério publicou o *Documento base para definição da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial* (Brasil, 2006b), que apresenta serviços de consultoria contratados mediante um processo licitatório. O relatório parte dos estudos temáticos realizados pelos especialistas para extrair as principais contribuições que foram "ordenadas, sistematizadas e compatibilizadas entre si" (*op. cit.*, p. 10) para compor o texto. O relatório é composto dos capítulos: *Contextualização*; *Diagnóstico*; e *Princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT*.

Como subsídios à elaboração das diretrizes e estratégias da PNOT, o relatório apresenta como problema "político-institucional" a "desarticulação entre as políticas setoriais com impacto territorial", agravada, segundo os autores, por "estratégias conflitantes de políticas públicas, que, muitas vezes, geram expectativas por projetos governamentais e são focos de conflitos territoriais" (Brasil, 2006b, p. 186). Do ponto de vista econômico, aponta a "forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas

e nas regiões Sudeste e Sul" (*op. cit.*, p. 187). Em relação à logística – tema bastante discutido –, identifica

> territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos socialmente desfavorecidos. Territórios que são substancialmente impactados pela ação de grandes corporações empresariais e que interferem na condição de ocupação de segmentos sociais diversos (Brasil, 2006b, p. 187).

A matriz estratégica apresentada no relatório inclui, entre as diferentes escalas a serem consideradas, a metropolitana. Recomenda o "fortalecimento da gestão integrada das regiões metropolitanas com dotação orçamentária específica" e sugere "dar fiscalidade às RMs" (*op. cit.*, p. 125).

Os autores observam, ao final, que "a inexistência de uma política de ordenamento territorial no país não significa a inexistência de políticas públicas setoriais que impactam o território", e oferecem uma listagem de instrumentos já existentes. A listagem indica a um só tempo a complexidade do problema do ponto de vista da sua análise e enfrentamento, e a desarticulação na implementação das políticas existentes.

Os estudos não tiveram desdobramentos e não resultaram na instituição de uma política nacional.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática metropolitana ganhou importância com a criação do Ministério das Cidades, da Secretaria de Assuntos Federativos, além de outras iniciativas pontuais no âmbito do governo federal. Uma série de estudos foi produzida nos últimos dez anos para subsidiar as novas políticas, por pesquisadores das áreas de política urbana e regional.

Dessa forma, a análise dos planos e políticas é fundamental para compor um quadro da situação atual sobre o tratamento conferido ao problema por parte da União. A leitura de planos e documentos produzidos pelo governo federal permite uma visão em conjunto sobre a intenção de várias equipes técnicas que se dedicaram ao assunto e produziram documentos importantes, como aqueles preparatórios para as diversas políticas públicas.

Cabe destacar que, em geral, os documentos previstos na etapa inicial, como estudos, leis setoriais e planos, chegaram a ser efetivamente produzidos. A principal exceção é a Política Nacional de Ordenamento Territorial, que foi interrompida sem que os estudos iniciais tivessem desdobramentos.

A leitura dos diversos documentos sugere uma compreensão do fenômeno metropolitano oriunda das críticas ao modelo de urbanização, formuladas por aqueles que participaram do processo. Esta compreensão aparece nos documentos

de subsídio das políticas e nas suas formulações iniciais, como os planos e leis setoriais. No entanto, nos desdobramentos – particularmente nos programas, projetos e ações –, esta compreensão é, por vezes, diluída.

O caderno inicial de formulação da política de habitação critica o "modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na ampliação permanente das fronteiras, na subutilização da infraestrutura e da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular" (Brasil, 2009, p. 40). Problematiza a expansão das cidades sobre as áreas rurais e os perímetros urbanos, o esvaziamento populacional das áreas centrais e o adensamento dos assentamentos precários e irregulares.

O MCMV, principal programa de implementação da política habitacional, parece executar diversos desses princípios apresentados na formulação das políticas setoriais pelo avesso, ao reforçar a expansão horizontal sem mobilidade.

Os documentos que subsidiaram a elaboração da política de mobilidade urbana reiteram as críticas ao modelo de urbanização predominante no país, traçando diretrizes como a contenção da expansão horizontal e a busca por cidades mais compactas. Identificando a redução das necessidades de deslocamentos e das distâncias percorridas entre a casa e o trabalho como fatores-chave para o alcance dos objetivos desta política, estes documentos enfatizam a intersetorialidade – notadamente a articulação entre a expansão e qualificação das redes de transporte, a política de ocupação do solo e a provisão de moradia – como um aspecto fundamental. No entanto, esta diretriz não é seguida por medidas que integrem, efetivamente, a expansão da rede de transportes e a produção de unidades habitacionais, ou por mecanismos de indução que condicionem a concessão de recursos à observância de requisitos deste tipo.

A integração física e tarifária dos serviços de transporte nas RMs é outra diretriz prevista nos documentos iniciais da política de mobilidade urbana. Mais uma vez, faltam mecanismos que consigam interferir de forma sistemática na estruturação dos serviços de transporte induzindo os municípios a adotar formas coordenadas de gestão.

As políticas nacionais de saneamento básico e resíduos sólidos, em virtude das características das atividades envolvidas – e também de razões históricas, no caso da primeira –, alcançaram um patamar mais elevado de integração metropolitana que as demais. No entanto, os planos e programas implementados também ficaram aquém do que se previu nos documentos que subsidiaram a formulação destas políticas quanto à articulação com as demais políticas setoriais.

O problema do espraiamento das cidades também se apresenta para a política de saneamento. A importância de minimizar as necessidades de expansão da rede por meio do estímulo a padrões de ocupação do território que favoreçam o

adensamento de áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura urbana, contendo o crescimento periférico, foi enfatizada nos cadernos que subsidiaram sua elaboração. No entanto, assim como se observou em outras políticas setoriais, a questão da intersetorialidade permaneceu fundamentalmente como um indicativo para os programas e ações, sem ter se desdobrado em mecanismos regulatórios mais precisos.

Como compreender que um problema tão reconhecido como o da questão metropolitana, incialmente tratado por diversas equipes de especialistas, seja na prática, pouco enfrentado? Uma contribuição maior para esta questão, que tem mobilizado diversos autores (e já produziu literatura específica sobre o tema), exigiria uma verticalização do estudo destas políticas setoriais, analisando-se de modo mais detalhado seus desdobramentos, os resultados dos programas criados, os entraves encontrados para a efetivação das diretrizes de cooperação na escala metropolitana, os conflitos de interesses políticos e econômicos que eventualmente se manifestaram, entre outros tópicos – diversos deles já discutidos em estudos realizados em cada área. A análise vertical identificaria as frações de capital, coalizões e conflitos próprios de cada setor.

O MCMV, por exemplo, exprime o conflito entre o interesse público expresso na intencionalidade das políticas e planos de promover a articulação metropolitana e os interesses de frações do capital na expansão da mancha urbana como meio de obter ganhos rentistas advindos da expansão da fronteira urbana (e dos negócios). A expansão da fronteira do capital imobiliário recria as desigualdades que a política pretendia reduzir.

Esta pesquisa panorâmica e horizontal do tratamento do fenômeno metropolitano permitiu a identificação de aspectos que se repetiram em várias das políticas, evitando os problemas da setorialização da análise. Foi possível identificar impasses e entraves ao fortalecimento da esfera metropolitana que se manifestaram no conjunto das políticas setoriais analisadas. O entendimento de suas causas, entretanto, depende do aprofundamento dos estudos e do debate em cada uma das áreas.

A Federação é, por definição, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O "pacto federativo" é um conjunto de alianças complexas, na maioria, pouco explícitas, soldadas, em grande parte, por meio dos fundos públicos (Affonso, 1994). As tensões inerentes a sistemas federativos manifestam-se de modo ainda mais acentuado em territórios caracterizados por grande disparidade regional como o brasileiro, no qual conflitos, especialmente fiscais, se acirram. A falta de uma instância de governo metropolitano que corrija assimetrias (e evite as cidades de primeira e segunda classe) e estenda o mesmo padrão de serviço e equipamentos urbanos para toda a população exprime as disputas entre os municípios e os partidos que os governam, bem como entre municípios, governos estaduais e governo federal.

A gestão metropolitana, ao mesmo tempo que procura enfrentar o problema, introduz um elemento adicional a essas tensões ao incorporar uma nova instância político-administrativa aos entes já existentes. Estas disputas acirram-se com a chamada guerra fiscal e o discurso do fortalecimento do poder local. O problema é referido por Milton Santos, de modo mais amplo, como uma "guerra de lugares" (1999) e tem sido discutido por diversos autores.

No caso das RMs, a contiguidade física do tecido urbano conduz a uma situação de profunda incongruência entre os processos sociais, políticos, econômicos e as instâncias administrativas, o que provoca uma crise do paradigma localista. Em resposta aos problemas metropolitanos, proliferam-se os discursos proclamando a importância da cooperação e a necessidade de criação de arranjos institucionais adequados a esta escala territorial.

A metropolização é expressão do equilibro precário no qual se acomodam as frações de capital e as articulações políticas; e de sua incongruência com o desejo de coerência na organização entre as diversas esferas da vida no território que se expressam nas políticas de moradia, mobilidade e saneamento. A discrepância entre o caráter consensual do problema e a falta de centralidade que a gestão metropolitana assume nas políticas que incidem sobre o território é reveladora de um problema real: a tensão entre a expansão urbana devoradora de cidades e as tentativas de contenção e ordenamento por políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e debate**, São Paulo, n. 82, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/hTX9Y>.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades**. Brasília: MCidades, 2004a. 9 v.

_____. _____. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Brasília: MCidades, 2004b.

_____. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, 2 dez. 2004c.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: MI, 2005. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3fc31d16-e5f7-46fb-b8cc-0fb2ae176171&groupId=24915>.

_____. _____. _____. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial**: PNOT: versão preliminar. Brasília: MI, 2006a.

_____. _____. _____. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial** – PNOT. Brasília: MI, 2006b.

_____. Ministério das Cidades. **Estrutura e mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas**. Brasília: MCidades, 2007a. (Relatório, Produto 1: versão final). Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/planhab_produto1_revisado.pdf>.

_____. _____. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades; CEM-CEBRAP, 2007b. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/assentamentos_web.pdf>.

_____. _____. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. **Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: MCidades, 2007c. 6. v.

_____. _____. **Caderno de referência para elaboração do Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades**. Brasília: MCidades, 2007d. 6. v.

_____. _____. **Cadernos do Programa Brasil Acessível**. Brasília: MCidades, 2007e. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/publicacoes>.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 5 jan. 2007f.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília, 22 fev. 2007g.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Pacto pelo Saneamento Básico**: mais saúde, qualidade de vida e cidadania. Brasília: MCidades, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/PACTO_-_PLANSAB_-_20081216_Final_Internet.pdf>.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/Bt3I0>.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 2010a.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2 ago. 2010b.

_____. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília, 23 dez. 2010c.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Brasília, 23 dez. 2010d.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico**: PLANSAB. Brasília: MCidades, 2011a.

_____. _____. _____. **Panorama do saneamento básico no Brasil** – elementos conceituais para o saneamento básico. Brasília: 2011b. 7 v.

_____. _____. _____. **Proposta de Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: MCidades, 2011c.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 3 jan. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – Sumário executivo. Brasília: MI, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>.

CEDEPLAR – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL; UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Projeto Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Subnormais**. Brasília: MCidades, 2007.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2005.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

IC – INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: IC, 2000.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2001.

KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS, M. Guerra dos lugares. **Folha de S. Paulo**, 8 ago. 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_3_5.htm>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

BIBLIGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOU, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégias e dinâmica regional. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Recife, n. 2, mar. 2000.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. *In*: BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. (Orgs.). **Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**: ações integradas de urbanização e assentamentos precários: curso à distância: módulo I: disciplina II. Brasília: MCidades, 2008. Disponível em: <http://www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto%20_1.pdf >.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento, as múltiplas escalas entre o global e o local**. Campinas: Editora da UNICAMP, [s.d.].

BRASIL. Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Brasília, 8 nov. 2000.

_____. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, 12 fev. 2001.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2001. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 16 jun. 2001.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2001. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 16 jun. 2001.

_____. **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 6 abr. 2005.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 16 jun. 2005.

_____. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 6 jun. 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/ApresPACmiriamcidades.pdf>.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**: estrutura e mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas. Brasília: MCidades, 2008.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**: contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis. Brasília: MCidades, 2008. v. 1.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**: contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis. Brasília: 2008. v. 2.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**: cenários e estratégias do Plano Nacional de Habitação. Brasília: MCidades, 2008.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**: definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes. Brasília: MCidades, 2008.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**: produto 5. Brasília: MCidades, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: visão estratégica nacional. Brasília: MP, 2008. v. 2.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2008: ano base 2007. Brasília: MP, 2008.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília, 7 abr. 2008.

_____. Resolução Normativa nº 567, de 25 de junho de 2008. Aprova o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte, acrescenta os subitens 5.4.2.1 e 6.2.3 ao Anexo II da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, e revoga a Resolução nº 409, e 26 de novembro de 2002. Brasília, 25 jun. 2008.

_____. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 25 mar. 2009.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 7 jul. 2009.

_____. Resolução nº 27, de 3 de julho de 2009. Aprova alterações nas diretrizes de execução e critérios de seleção de propostas e alocação de recursos, no âmbito dos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Brasília, 2 jul. 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: MCidades, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/169/titulo/Como+produzir++moradia+bem+localizada++com+os+recursos+do++PROGRAMA+MINHA+CASA++MINHA+VIDA%3F+>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC Habitação**: resultados 2007 a 2010. Brasília: MP, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento**. Brasília: MI, 2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas**: a experiência do PAC. Brasília: MCidades, 2010.

_____. _____. _____. **Contribuições recebidas durante a consulta pública sobre a proposta do PLANSAB**. Brasília: MCidades, 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Relatorio_das_emendas_25-09-12_-_62_dias_-_537_emendas.pdf>.

_____. _____. _____. **Manual para a apresentação de propostas** – Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília: MCidades, 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Boletim regional**: informativo da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília: MI, 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar para consulta pública. Brasília: MMA, 2011.

_____. Decreto nº 7.494, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília, 16 jun. 2011.

_____. Portaria nº 465, de 30 de outubro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 30 out. 2011.

_____. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, 26 dez. 2011.

_____. Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011. Institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. Brasília, 21 fev. 2011.

_____. _____. _____. **Discurso do Ministro Pedro Brito na Solenidade de Lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – PNDR. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/video_pndr.asp#video>.

BRITTO, A. L. P.; CARNEIRO, P. R. F. Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos. **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 593-614, jul./dez. 2009.

CANO, W.; BRANDÃO, C. A. (Coords.). **A região metropolitana de Campinas**: urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2011.

HIRATA, F. Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista aurora**, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202>.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>.

_____. Metrópoles desgovernadas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011.

MOREIRA, R. M. P. **Distribuição de água na região metropolitana de São Paulo**: tecnologias da universalização e produção do espaço. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-11032010-113104/>. Acesso em: 19 fev. 2013.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Relatório de atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília: Observatório das Metrópoles, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

ROLNIK, R.; SOMEK, N, Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos metrópole**, n. 8, p. 105-117, 2002.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: ARANTES, O. *et al*. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, ano 15/16, ago./dez. 2001; jan./jul. 2002.

Villaça, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

CAPÍTULO 9

FATOS ESTILIZADOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS METROPOLITANAS BRASILEIRAS ENTRE 2000 E 2010

Bernardo Alves Furtado
Lucas Ferreira Mation
Leonardo Monasterio

1 INTRODUÇÃO

A distribuição de recursos públicos disponíveis por habitante nos municípios brasileiros é heterogênea e se comporta, em termos gerais, de forma próxima à distribuição da atividade econômica no país. Todavia, há descontinuidades territoriais da provisão de recursos, principalmente nas periferias metropolitanas, locais de alta demanda por infraestrutura, educação, saúde e segurança pública.

Este capítulo busca apresentar fatos estilizados sobre receitas e despesas municipais *per capita*, considerando-se as sedes de regiões metropolitanas (RMs) e suas periferias. Tais localidades abrigam 60% dos domicílios urbanos do país,[1] o que, por si só, já chama a atenção para a relevância do tema.

O pacto federativo brasileiro – em especial, nos seus efeitos sobre as receitas tributárias e sobre as competências constitucionais de cada Ente Federado – se altera a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Mais de duas décadas depois, com o benefício do conhecimento da realidade histórica recente, o país rediscute a forma como a arrecadação tributária da União, estados e municípios é partilhada. O pano de fundo do debate é a busca dos objetivos explicitados nos incisos II e III do Artigo 3º da Constituição, quais sejam: "garantir o desenvolvimento nacional" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (Brasil, 1988).

Na discussão sobre a partilha de recursos, em curso no Legislativo, ressaltem-se: *i)* a partilha dos recursos dos *royalties* do petróleo; *ii)* a redistribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); *iii)* o repasse de fundos para a educação e para a saúde; e *iv)* os recursos para a infraestrutura de forma mais geral, consubstanciados nos planos, políticas e programas nacionais. Tais temas estão relacionados com o objetivo deste capítulo,

1. Segundo o banco de dados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

mas, para fins de análise e exposição, optou-se por limitar o foco às questões mais imediatas relacionadas às finanças públicas dos municípios das RMs.

O debate sobre a desigualdade espacial na provisão de serviços urbanos envolve dois aspectos. Em primeiro lugar, cabe discutir a partilha de recursos públicos que levaria à conquista dos objetivos constitucionais. Em segundo lugar, uma vez bem distribuídos os recursos, pergunta-se como atingir eficiência ótima na realização dos serviços urbanos demandados pela população. Este capítulo é um trabalho introdutório que busca fazer a descrição detalhada do primeiro item, qual seja: a partilha dos recursos públicos entre municípios metropolitanos. Em um segundo momento da pesquisa, desdobrar-se-ão aspectos detalhados relativos à eficiência com que estes recursos estão sendo aplicados.

2 LITERATURA

As disparidades fiscais das RMs brasileiras não têm recebido a merecida atenção da literatura. Enquanto as disparidades entre as capacidades financeiras dos municípios brasileiros já foram exploradas (Rezende, 2010), faltam discussões sobre os desequilíbrios que ocorrem dentro das RMs.[2]

Rezende e Garson (2006)[3] discutem as finanças públicas das metrópoles brasileiras com o recorte entre as sedes e a periferia de tais áreas. Com base em dados de 2002, os autores fornecem um panorama das finanças locais e de suas disparidades. Eles apontam que a solução da questão metropolitana exigiria, além da cooperação entre os municípios, mudanças na estrutura fiscal do federalismo brasileiro.

Este capítulo se inspira em Rezende e Garson (2006), mas amplia o objeto de estudo ao examinar todo o período de 2000 a 2010. Isto permitiu não só identificar a situação contemporânea das finanças locais mas também observar as tendências ao longo da primeira década do século XXI. Tal como no trabalho citado, identificam-se aqui os desequilíbrios entre as capacidades das prefeituras das sedes e dos entornos das metrópoles e suas demandas.

A teoria econômica do federalismo já se debruçou sobre o tema das RMs. O ponto de partida teórico é o teorema da descentralização (Oates, 1972). Este teorema sustenta que, sob condições específicas, o bem-estar social é maximizado quando um bem público é oferecido pela esfera local. Um dos pressupostos do teorema é que o consumo deste está limitado à área geográfica da entidade governamental que o produz – ou seja, seu resultado só se mantém quando não existem benefícios que transbordem as fronteiras da autoridade local.

2. Pinheiro (2010) discute as finanças públicas dos municípios de acordo com a hierarquia urbana.
3. Até onde os autores sabem, esse é o único trabalho específico para a análise metropolitana.

As RMs se caracterizam justamente por incluírem várias entidades administrativas que, por construção, apresentam interação forte, de alto nível, entre elas.

Os fenômenos metropolitanos não respeitam os limites entre os municípios. O cidadão da metrópole não raro vive em um município, trabalha em outro e utiliza serviços de saúde em um terceiro. Na ausência de mecanismos de compensação, tais externalidades podem distanciar as RMs das condições de otimalidade de provisão de bens públicos.

A prática do federalismo em RMs desperta o interesse dos pesquisadores da área. Olson (1969) e Oates (1999) já se dedicaram ao tema. Reconhecendo que fronteiras entre Entes Federados são determinadas pela história, e não pelos critérios de otimalidade econômica, Oates (1999, p. 1.131) sugere que um mapa administrativo mais racional deveria incluir RMs. Como, por vezes, esta solução não é viável, são desejáveis outros arranjos institucionais para solucionar a gestão metropolitana.[4]

Decorre da análise das múltiplas entidades administrativas a distinção entre a arrecadação tributária e o financiamento das RMs. O fenômeno metropolitano gera discrepâncias entre os fatos geradores de tributos e as demandas. Não raro, as sedes das empresas estão localizadas no município-sede, enquanto os seus empregados vivem nos municípios periféricos. Em teoria, um sistema de transferências bem ajustado poderia resolver estas distorções fiscais intrametropolitanas. Transferências horizontais entre os governos locais poderiam fazer as compensações, ou poderiam haver transferências do governo federal e dos governos estaduais para os municípios com capacidade fiscal restrita.

O federalismo fiscal brasileiro não está pronto para lidar com as RMs. O resultado disto, conforme se mostrará ao longo deste trabalho, é que são marcantes as distorções entre o município-sede e as suas periferias – em geral, empobrecidas. Do lado da receita, os critérios de repartição de impostos e as transferências não contemplam as especificidades das metrópoles; do lado da despesa, os dados por função evidenciam as necessidades e os desafios das prefeituras de periferias metropolitanas frente às demais.

Explicitamente, a contribuição do texto se concentra na espacialidade da análise fiscal no âmbito metropolitano, com dados recentes, para período mais longo, pós-Constituição de 1988.

Além destas duas seções introdutórias, o capítulo contém três seções. A seção 3 descreve a compatibilização de dados necessária para a análise da década de 2000-2010, bem como as bases utilizadas. A seção 4 apresenta os resultados para

4. Ver Bahl (2010) para um panorama das questões teóricas e das experiências internacionais de financiamento de área metropolitanas.

as RMs em geral e para as RMs mais antigas.[5] Seguem-se as considerações finais acerca dos fatos estilizados.

3 NOTAS METODOLÓGICAS E BASES DE DADOS

Este capítulo utiliza dados de diferentes fontes para consolidar um quadro da situação fiscal e dos gastos por função de despesa dos municípios das RMs. Os dados referentes às finanças municipais vêm do sistema Finanças do Brasil (FINBRA) – Dados Contábeis dos Municípios. Estes dados são fornecidos pelos municípios e consolidados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados do FINBRA, relativos ao nível dos gastos públicos, arrecadação e endividamento, são usados pelo Tesouro para verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por parte dos municípios. Os municípios têm um incentivo importante para o preenchimento do FINBRA, uma vez que a transferência de alguns recursos que passam pelo caixa do Tesouro é condicionada a este preenchimento.

O sistema vem coletando dados das finanças municipais desde 1989. O grau de cobertura aumentou ao longo do tempo. Em 2000, 90,7% dos municípios existentes completaram os dados do FINBRA. Em 2010, este grau de cobertura chegou a 99,9% dos municípios.

Os dados pelo FINBRA são divididos em quatro grupos, referentes aos fluxos de receitas e despesas e aos estoques de ativos e passivos. Neste estudo analisam-se as receitas e as despesas por função. As receitas, compostas por arrecadação local e transferências, foram consideradas em valores *per capita.* A partir de 1996, as despesas, além de seguirem as categorias contábeis (despesa corrente, despesa financeira etc.), passaram a ser classificadas por função (legislativa, planejamento, transporte etc.). A despeito de potenciais problemas na classificação dos gastos, estas despesas por função permitem identificar padrões gerais no uso dos recursos públicos, separando entre custos fixos para manutenção das atividades das prefeituras e recursos dedicados a atividades-fim, como saúde e educação.

A transformação dos dados anuais do FINBRA em um banco de dados longitudinal requer alguns cuidados quanto à padronização dos nomes de variáveis e dos identificadores de município. Ao longo dos anos, o questionário do FINBRA sofreu algumas alterações, em geral em função de aumento do detalhamento com o qual as informações de receitas, despesas, ativos e passivos devem ser reportadas. Até 2001, as despesas por função apresentavam apenas uma categoria para educação e saúde; a partir deste ano, estes itens de despesa passaram a ser reportados separadamente. Em função destas alterações, foi realizado um trabalho de consolidação das variáveis dos anos mais recentes para categorias mais agregadas,

5. A análise apresenta as nove RMs efetivadas em 1973 e 1974 pela União, quais sejam: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

consistentes com a maneira como a informação era registrada nas versões mais antigas do FINBRA.[6]

Todos os valores monetários apresentados neste estudo foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), e são expressos em reais de 2010.[7] Na maioria dos casos, os dados são expostos em valores *per capita*. Além do FINBRA, foram usadas informações das estimativas populacionais municipais anuais fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que definem as cotas do FPM. Estes dados permitem calcular os valores *per capita* para receitas e despesas municipais a cada ano.

No caso das variáveis de educação, o número de beneficiários varia de maneira significativa entre municípios centrais e periféricos das RMs, em função da proporção de jovens em idade escolar na população e da proporção de estudantes matriculados em escolas públicas. Portanto, usaram-se dados do Censo Escolar 2010, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para complementar a análise de gastos na função educação.

4 RESULTADOS

Nesta seção, primeiramente discutem-se aspectos referentes às receitas e, em seguida, aqueles referentes às despesas orçamentárias realizadas. Para todos os gráficos são reportados os valores medianos das variáveis, agrupando-se os municípios da seguinte maneira: *i)* sedes metropolitanas; *ii)* periferias metropolitanas – todos os municípios metropolitanos, exceto a sede; e *iii)* municípios não metropolitanos.

A análise tem por base a definição de RM considerada pelo IBGE no Censo Demográfico de 2010.[8] Entretanto, alguns municípios, como já explicitado, não fornecem, em alguns anos, informações para a STN. Mas, como a análise é feita considerando-se a mediana dos municípios, estes resultados faltantes não comprometem as análises de forma significativa.

No intuito de enriquecer a análise, incluiu-se também o recorte para as RMs criadas na década de 1970, e, portanto, mais consolidadas, que serão denominadas de RMs antigas.

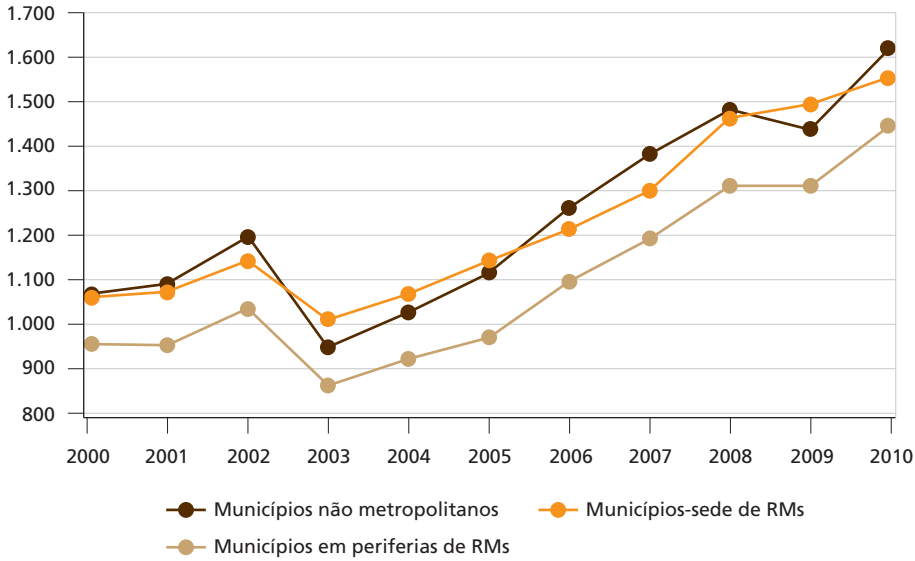
6. Para períodos mais antigos, outro desafio para compatibilização dos dados do FINBRA é a forma de identificação do município em cada ano. Entre 1989 e 1996, os municípios eram identificados apenas pelo nome, nem sempre com a grafia correta. Em 1997, passaram a ser identificados pelo código de unidade gestora (UG). Em 1998 e 1999, algumas tabelas têm o código IBGE e outras o código UG como identificador de município. Por fim, de 2000 em diante, a identificação é feita exclusivamente pelo IBGE do município. Para contornar isto, foram criados dicionários para a compatibilização destas várias formas de identificação.

7. Foi usada a série de IPG-M mensal, disponível no Ipeadata (<http://www.ipeadata.gov.br/>), considerando-se o mês de junho como referência.

8. Ver as notas metodológicas do Censo de 2010, disponíveis para *download* em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados/Documentacao.zip> – pasta *Documentação*, subpasta *Layout*, arquivo *Notas metodológicas*, página 9.

4.1 Receitas orçamentárias

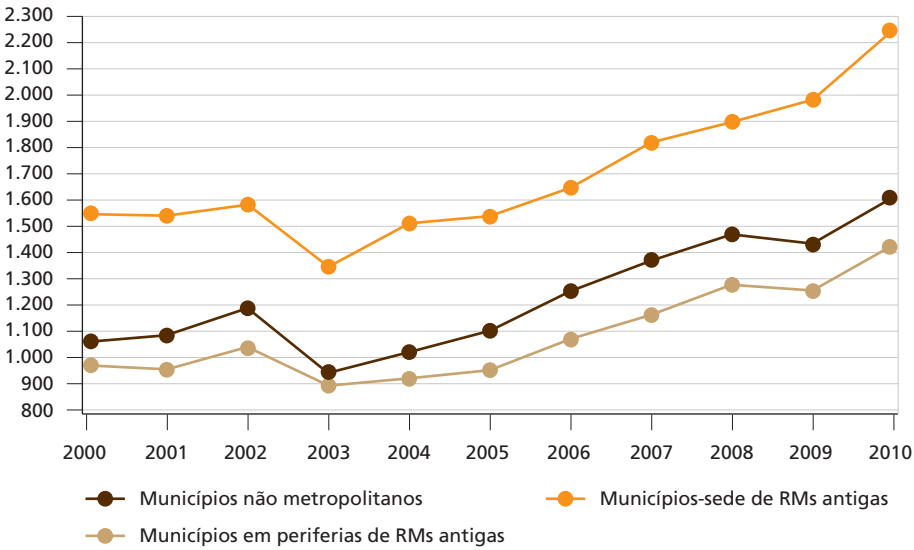
GRÁFICO 1
Mediana das receitas orçamentárias *per capita*, de acordo com o tipo de município (2000-2010)
(Em R$ de 2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O gráfico 1 demonstra que há aumento relevante na mediana de recursos disponíveis *per capita*, com avanço de quase 60% entre 2004 e 2010. Ao longo de todo o período, os municípios-sede de RMs e os municípios não metropolitanos dispõem de aproximadamente R$ 100 por habitante a mais que os municípios das periferias metropolitanas a cada ano. Portanto, as diferenças relativas entre os recursos disponíveis *per capita* para as três categorias vêm caindo. O gráfico 1 também indica que os municípios não metropolitanos perdem arrecadação em sintonia com crises econômicas (2003 e 2009), enquanto municípios de sedes metropolitanas sofrem menos. Observe-se que os municípios não metropolitanos são mais dependentes de transferências baseadas em impostos sobre a atividade econômica, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR).

GRÁFICO 2
Mediana das receitas orçamentárias *per capita* – RMs antigas e municípios não metropolitanos (2000-2010)
(Em R$ de 2010)



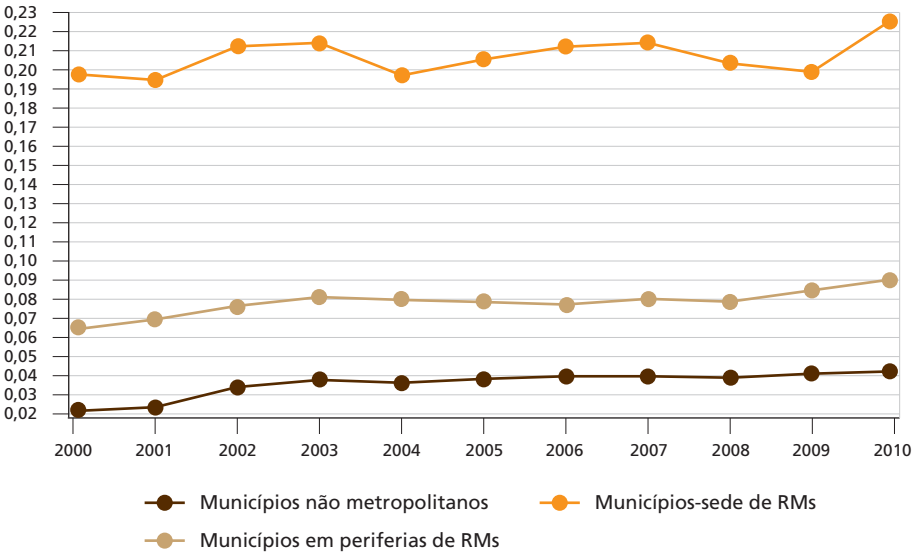
Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 demonstra que as sedes das RMs antigas, com atividade econômica mais pujante e madura, conseguem arrecadar consistentemente mais que municípios não metropolitanos e municípios das periferias das RMs. Em 2010, as sedes metropolitanas contavam com R$ 640 *per capita* a mais que municípios não metropolitanos, e R$ 819, ou 57%, a mais que suas próprias periferias.

Em ambos os casos, tanto para o recorte mais restrito de RMs antigas, quanto para o recorte oficial, as periferias metropolitanas têm receita orçamentária *per capita* menor.

O passo seguinte é identificar quais são as razões – ou posto de outra forma, as fontes orçamentárias – que contribuem de forma mais significativa para a composição de receitas orçamentárias superiores nas sedes metropolitanas.

GRÁFICO 3
Mediana da razão de receitas tributárias próprias por receitas orçamentárias, de acordo com o tipo de município (2000-2010)

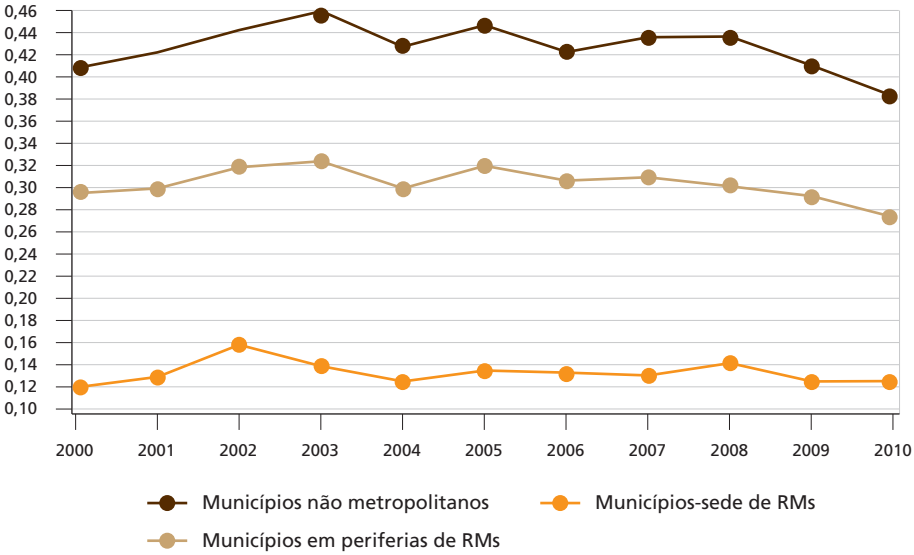


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O gráfico 3 apresenta os primeiros indícios de por que as receitas orçamentárias de sedes metropolitanas são superiores por habitante. Note-se que cerca de 20% da receita total das sedes provêm de receitas tributárias próprias, isto é, de receitas arrecadadas pelo próprio município. As principais receitas municipais são oriundas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos" (ITBI) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A efetiva cobrança destes impostos depende: *i)* da capacidade contributiva dos agentes econômicos; *ii)* da capacidade política do governo municipal, para impor taxações geralmente impopulares; e *iii)* da capacidade administrativa do governo municipal, para cobrar e receber os valores devidos.

As periferias metropolitanas, por sua vez, conseguem arrecadar menos da metade dessa porcentagem – as receitas tributárias próprias correspondem a menos de 10% dos seus recursos orçamentários. A média para o Brasil é ainda menor (5%), embora venha aumentando ao longo da década – era 2% em 2000. Embora o esforço fiscal das periferias metropolitanas seja proporcionalmente o dobro do verificado nos municípios não metropolitanos, os municípios das periferias não conseguem alcançar os recursos *per capita* dos municípios não metropolitanos (gráfico 1).

GRÁFICO 4
Mediana da razão do FPM por receitas orçamentárias, de acordo com o tipo de município (2000-2010)

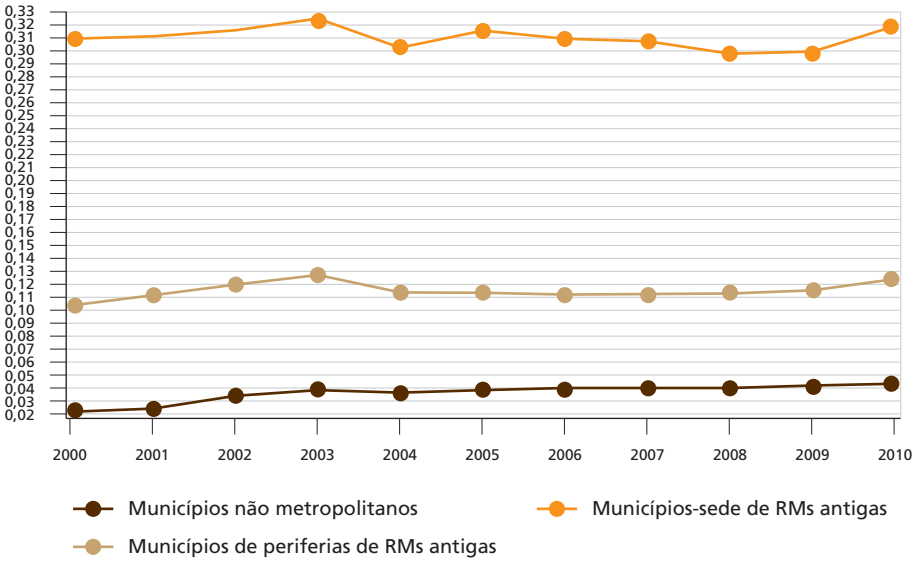


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O gráfico 4 explicita o segundo elemento que contribui para que municípios não metropolitanos alcancem receita orçamentária elevada em relação aos outros municípios.

O gráfico ressalta ainda a dependência marcante dos municípios brasileiros – especialmente os não metropolitanos – das transferências do FPM. Embora declinante – provavelmente como reflexo da diminuição da atividade econômica, uma vez que o FPM é composto por partes do IPI e do IR –, a porcentagem da receita orçamentária vinda por transferência de FPM para municípios não metropolitanos foi de 38% do total de receitas orçamentárias em 2010. As periferias dependem um pouco menos, com o FPM compondo 27% do seu orçamento. As sedes metropolitanas, todavia, contam com cerca de apenas 12% de suas receitas orçamentárias provenientes de recursos do FPM.

GRÁFICO 5
Razão de receitas tributárias próprias por receitas orçamentárias – RMs antigas e municípios não metropolitanos (2000-2010)

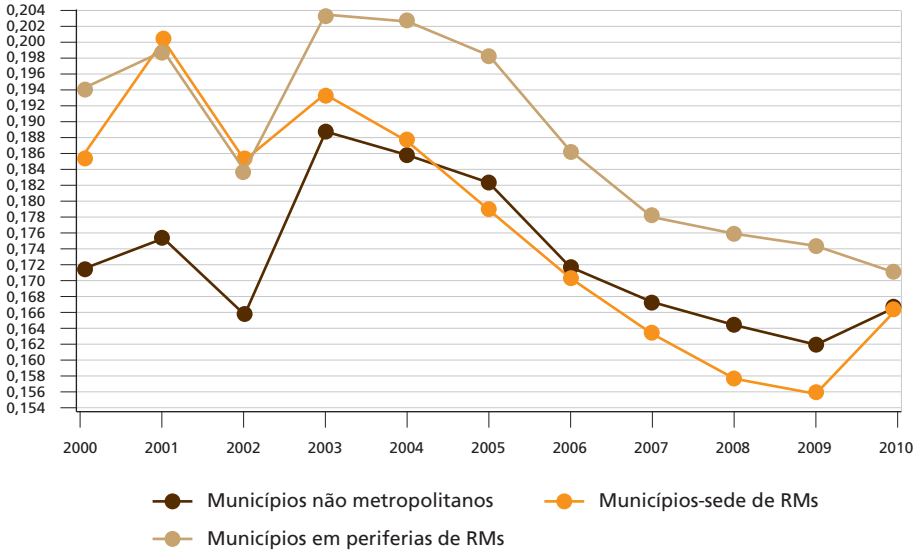


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

Se analisadas apenas as nove RMs originais (gráfico 5), nota-se, claramente, maior arrecadação tributária própria de ambas, sedes e periferias, se comparadas ao conjunto de RMs atuais (gráfico 3). Ao longo de todo o período, as sedes têm arrecadação própria 20% superior à das periferias e 28% superior à dos demais municípios. Obviamente, trata-se de capitais e áreas urbanas mais antigas, populosas, ricas e consolidadas, se comparadas com o restante dos municípios. A despeito da modernização tecnológica e de gestão do período, quase não houve alterações na fração de arrecadação própria ao longo do período para nenhum dos grupos.

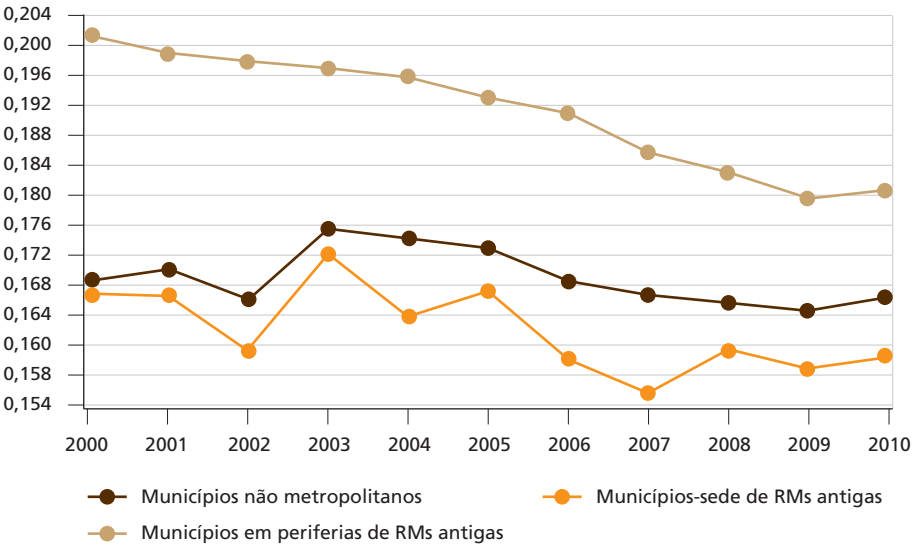
A arrecadação do ICMS parece favorecer as periferias metropolitanas em 0,5 ponto percentual (p.p.) em 2010 (gráfico 6). Este, talvez, seja o único quesito em que as periferias superam sedes e municípios não metropolitanos. A razão para isto provavelmente repousa nos atrativos locacionais das periferias para as indústrias. As periferias se beneficiam da proximidade com a sede da RM, o que resulta em deseconomias de aglomeração menores que no interior, e, ao mesmo tempo, apresentam um custo da terra inferior ao dos municípios centrais.

GRÁFICO 6
Razão de receitas da cota-parte do ICMS[1] por receitas orçamentárias (2000-2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

GRÁFICO 7
Razão de receitas da cota-parte do ICMS por receitas orçamentárias – RMs antigas e municípios não metropolitanos (2000-2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

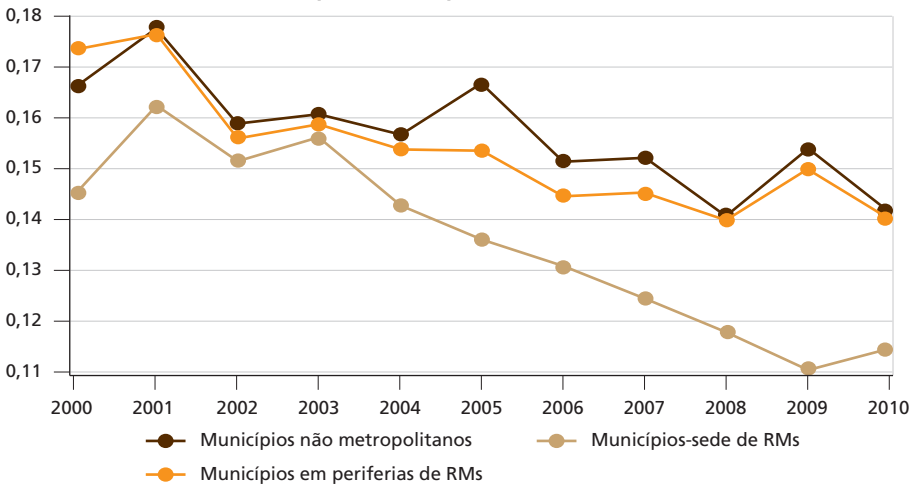
A vantagem das periferias no recebimento proporcional de ICMS é maior para as nove RMs originais, com capacidade industrial instalada mais significativa (gráfico 7).

4.2 Despesas orçamentárias

As informações derivadas das variáveis de despesas também contribuem para o entendimento da dinâmica das finanças públicas municipais.

O gráfico 8 demonstra como a proporção do gasto em planejamento e administração é muito menor (crescentemente menor) nas sedes metropolitanas, chegando a pouco mais de 11% do orçamento em 2010. Os municípios nas periferias metropolitanas chegam a comprometer 14% nas mesmas funções. Pode haver dois eventos cumulativos que beneficiam habitantes das sedes metropolitanas. De um lado, recebem proporcional e absolutamente mais recursos por habitante; de outro lado, talvez possuam máquina administrativa mais eficiente, gastando menos proporcionalmente para operá-la e, assim, liberando recursos para outras aplicações.[9]

GRÁFICO 8
Razão de despesas administrativas e de planejamento por despesas orçamentárias totais, de acordo com o tipo de município (2000-2010)

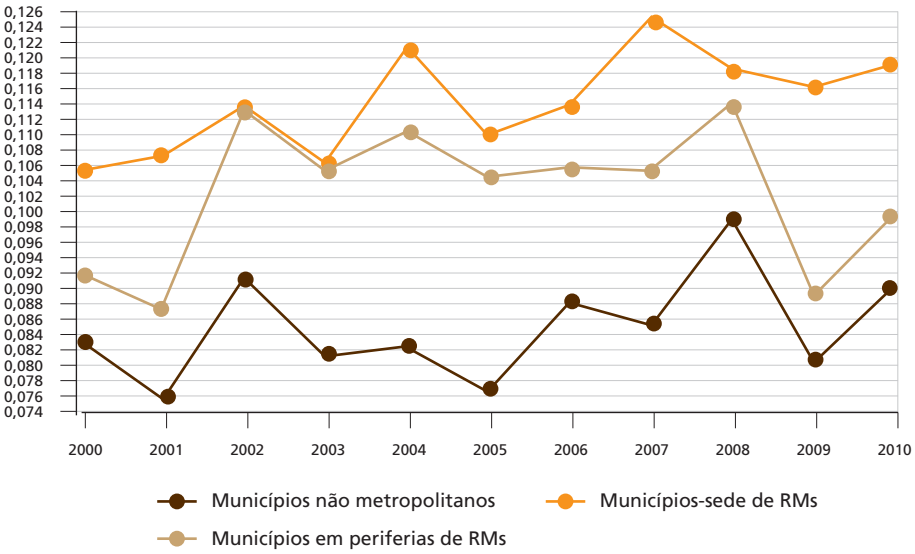


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

Os gastos com habitação e urbanismo (gráfico 9) das sedes metropolitanas são superiores em cerca de 3 p.p. aos dos municípios não metropolitanos e em quase 2 p.p. aos de suas periferias, em 2010. Ao longo da década, consistentemente, sedes metropolitanas gastaram mais em habitação e urbanismo.

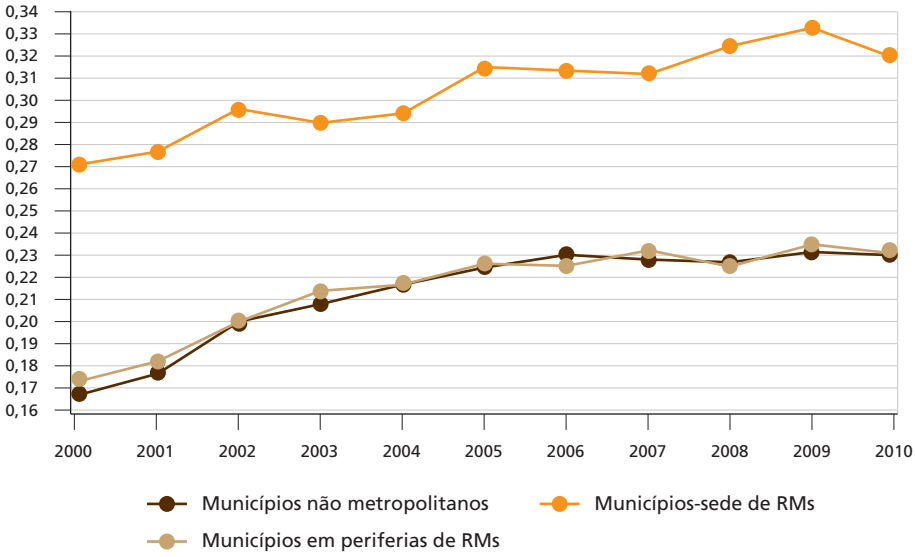
9. Em outro texto (Furtado, 2012), todavia, demonstra-se que, para resultados em saúde e educação, a eficiência técnica de municípios é heterogênea, com alguns resultados percentuais melhores em periferias, porém com níveis de resultados absolutos inferiores nestas.

GRÁFICO 9
Razão de despesas de habitação e urbanismo por despesas orçamentárias totais (2000-2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

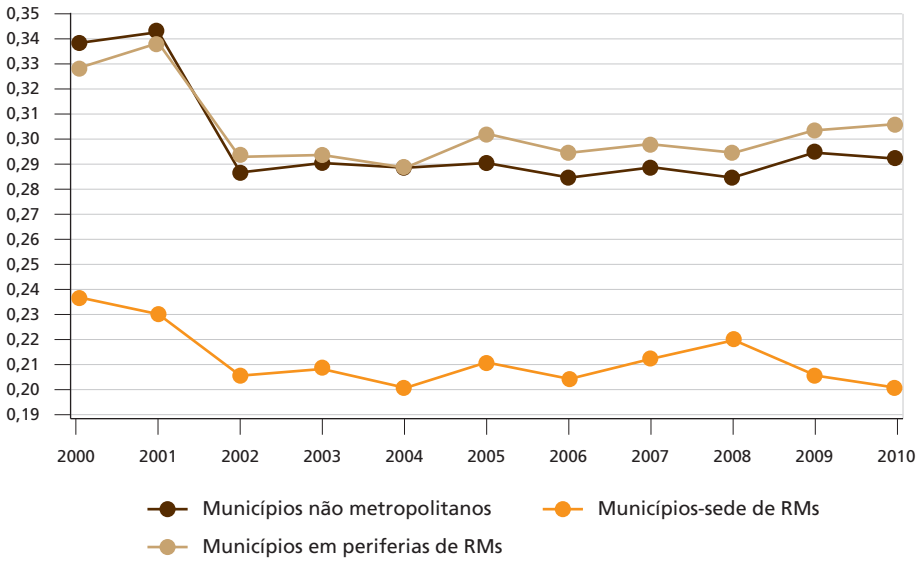
GRÁFICO 10
Razão de despesas com saúde e saneamento por despesas orçamentárias (2000-2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

Do mesmo modo, despesas com saúde e saneamento (gráfico 10) são crescentes, com gastos superiores em 9 p.p. nas sedes metropolitanas, em relação aos demais municípios. Ou seja, em termos absolutos e proporcionais, as sedes metropolitanas investem mais em saúde, saneamento, habitação e urbanismo, e menos com gastos administrativos, se comparadas aos demais municípios.

GRÁFICO 11
Razão de despesas com educação e cultura por despesas orçamentárias, de acordo com o tipo de município (2000-2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

Este texto enfatiza apenas a questão das finanças públicas e o recorte entre sedes metropolitanas e suas periferias; a análise recai sobre a oferta e o uso de recursos para o gerenciamento municipal. Outros textos abordam a demanda dos munícipios e seu *status quo*. Nestes casos, não há dúvidas da prevalência da violência nas periferias metropolitanas,[10] ou da dificuldade de acesso e transporte das populações periféricas em relação aos centros de emprego e lazer (Ipea, 2011).

O gráfico 11 contribui ainda com outra informação que destaca as dificuldades de municípios periféricos. As despesas com educação e cultura são proporcionalmente superiores nas periferias e nos municípios não metropolitanos. Ao menos duas razões talvez contribuam para esta demanda maior de recursos. Em primeiro lugar, a parcela da população com até 15 anos de idade – que

10. Ver Andrade e Figueiredo (2005) e Walselfisz (2012).

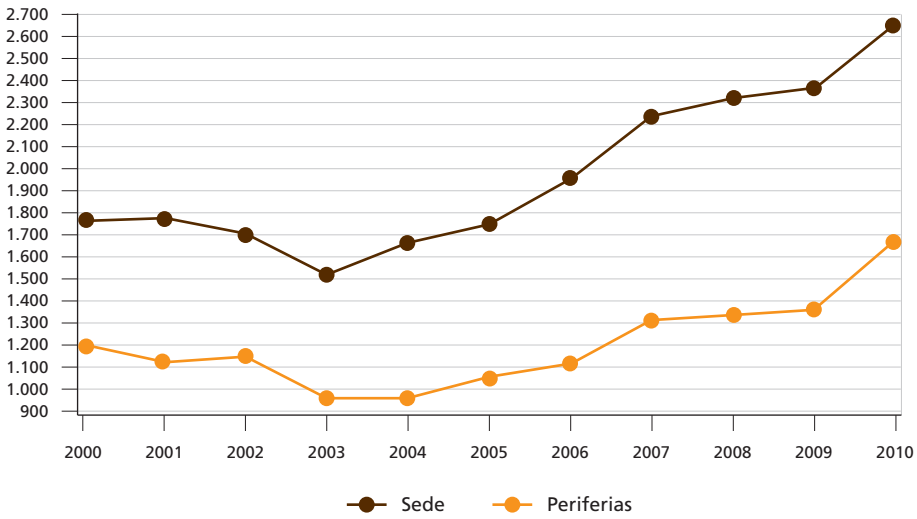
frequenta o ensino fundamental, majoritariamente de responsabilidade municipal – é maior nas periferias (26% da população total) e municípios não metropolitanos (27%) que nas sedes (23%),[11] de acordo com os microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

Além disso, dados do Censo Escolar de 2010 indicam que, nas periferias metropolitanas, 56% das escolas com ensino fundamental são municipais e apenas 22%, privadas. Nas sedes, 43% são privadas e apenas 31% são municipais. Nos municípios não metropolitanos, 75% são municipais e apenas 8,5% são privadas. Adicionalmente, as sedes também possuem a maior proporção de escolas estaduais, 25%. Desse modo, fica claro por que as despesas em educação são superiores nas periferias: maior número de alunos e menor número de escolas privadas.

4.3 Análise para RMs selecionadas

A análise feita nas subseções 4.1 e 4.2 pode ser replicada para RMs específicas. A título de ilustração, apresentam-se a seguir gráficos da receita orçamentária *per capita* para algumas RMs de tamanho e localização variados.

GRÁFICO 12
Receitas orçamentárias *per capita* para a RM de São Paulo (2000-2010)
(Em R$ de 2010)

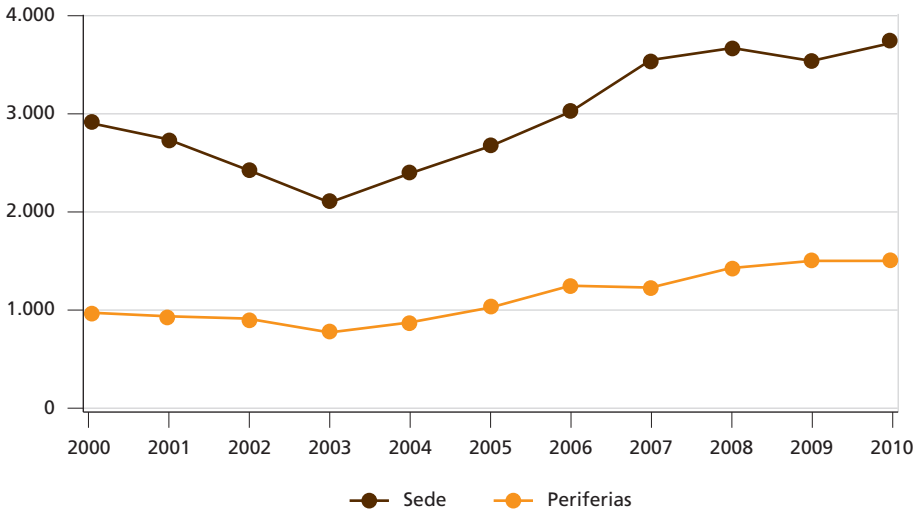


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

11. A proporção de população com até 15 anos é similar, se consideradas apenas as RMs antigas: 22% nas sedes; 25,5% nas periferias; e 26,7% nos municípios restantes.

O caso de São Paulo é interessante porque ressalta que, a despeito da competitividade e intensidade da atividade econômica da sua periferia, a distância de recursos públicos disponíveis aos habitantes entre o município de São Paulo e seus vizinhos é de grande magnitude, da ordem de R$ 1 mil, ou quase 60% a mais.

GRÁFICO 13
Receitas orçamentárias *per capita* da RM de Vitória (2000-2010)
(Em R$ de 2010)

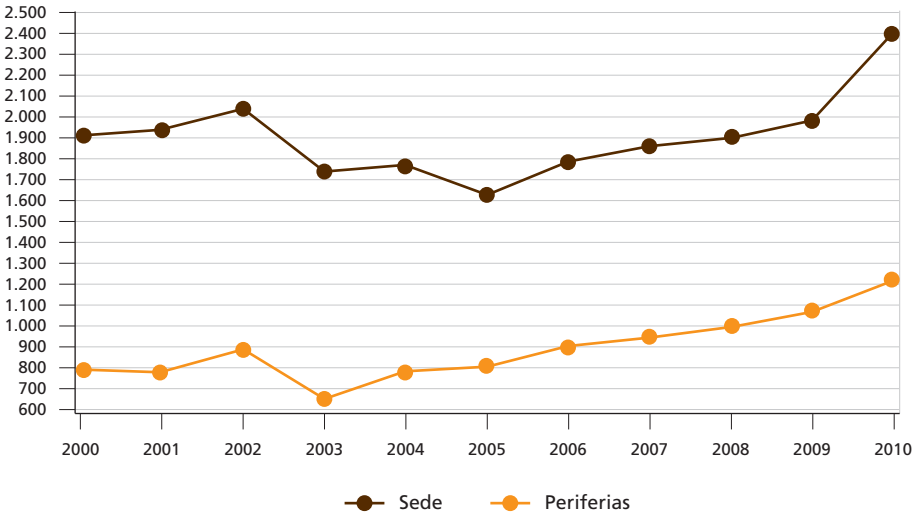


Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

A RM de Vitória, ainda que com características distintas de São Paulo, em especial, sua policentralidade, com vários municípios populosos na periferia, apresenta padrão similar, com a sede capturando recursos orçamentários muito superiores aos de sua periferia (gráfico 13). A magnitude da diferença sede-periferia para Vitória chega a 150%, em 2010.

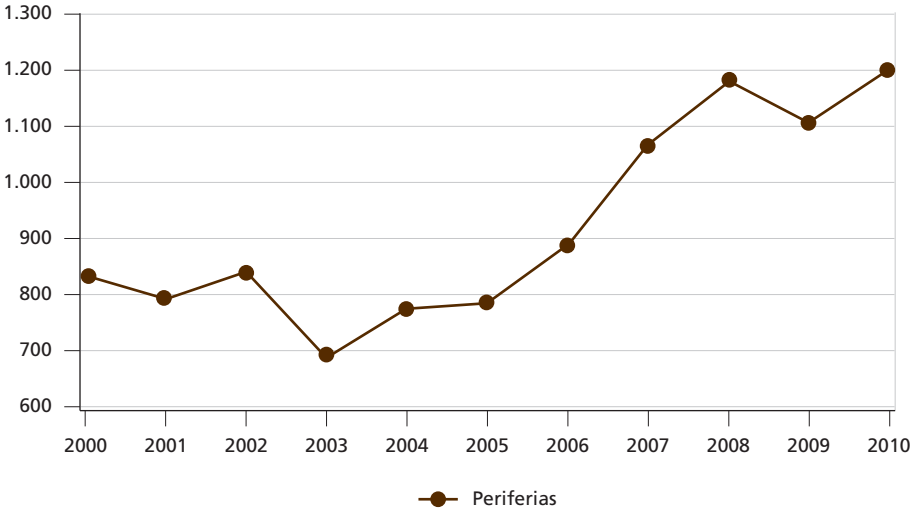
A RM do Rio de Janeiro é caracterizada por um município-sede com superfície grande e uma periferia marcada substancialmente pela precariedade social e violência, tanto no interior do município quanto nos municípios vizinhos à capital. A análise dos dados do gráfico 14 indica, todavia, que as diferenças de acesso a serviços públicos devem permanecer, com o cidadão do interior e da periferia fluminense contando com recursos públicos equivalentes a cerca de metade daqueles que o morador da capital usufrui.

GRÁFICO 14
Receitas orçamentárias *per capita* da RM do Rio de Janeiro (2000-2010)
(Em R$ de 2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

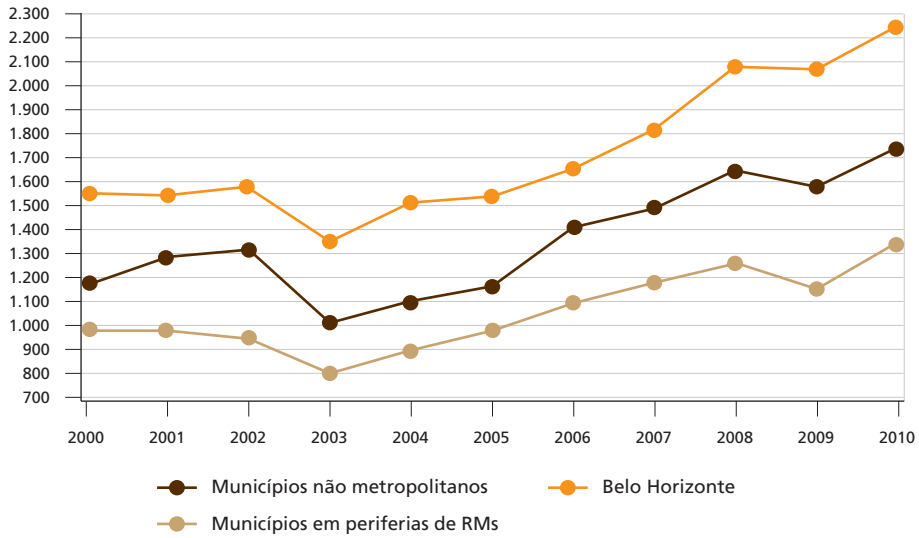
GRÁFICO 15
Receitas orçamentárias per capita do Entorno do Distrito Federal (2000-2010)
(Em R$ de 2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O caso de Brasília é de mais difícil análise, uma vez que o Distrito Federal não disponibiliza suas informações fiscais no FINBRA. Todavia, o gráfico 15 demonstra a evolução das receitas nos municípios que compõem o Entorno do Distrito Federal, consistentemente abaixo da média nacional (gráfico 1), com valores inferiores a ela em 17% para 2010.

GRÁFICO 16
Receitas orçamentárias *per capita* da RM de Belo Horizonte (2000-2010)
(Em R$ de 2010)



Fonte: FINBRA (STN).
Elaboração dos autores.

O gráfico 16 demonstra os valores de receitas orçamentárias para o município de Belo Horizonte; os 32 municípios restantes que compõem a RM;[12] e os quatorze municípios externos à RM que compõem sua Área de Expansão. A análise da RM de Belo Horizonte permite concluir que do ponto de vista de receitas orçamentárias *per capita* a situação é mais benéfica para o cidadão que mora fora da RM – que recebeu, em 2010, quase 30% mais recursos que os moradores da periferia da capital mineira.

Em suma, os resultados sugerem que sedes metropolitanas mais antigas são mais eficientes e recebem mais recursos *per capita* em comparação com municípios periféricos, sedes mais recentes e municípios não metropolitanos. Tais sedes também realizam maiores despesas *per capita*, com maior ênfase em habitação e urbanismo, saúde e saneamento, porém, proporcionalmente menos em educação e cultura.

12. Um município não consta do FINBRA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou fatos estilizados do comportamento das receitas e despesas orçamentárias da década de 2000-2010, em relação ao recorte sedes metropolitanas e suas periferias. O capítulo traz a análise do elemento fiscal ao panorama metropolitano que se pretende construir no conjunto do livro como fator adicional à caracterização do fenômeno, especialmente como fator de ênfase da precarização de suas periferias.

Mostrou-se que há menos recursos, com ordem de grandeza substancialmente inferior, nas administrações periféricas, se comparadas com as sedes metropolitanas. Em termos estritamente fiscais, a situação das periferias é pior que a dos municípios do interior, que recebem proporcionalmente mais recursos fiscais.[13]

Ficou também claro que, além de se favorecerem das economias de aglomeração, as sedes metropolitanas recebem mais recursos por cidadão, arrecadam mais tributos próprios e gastam menos com sua própria máquina administrativa. Como se não bastasse, a literatura aponta para concentração de problemas – deseconomias de aglomeração – nas periferias metropolitanas, ressaltando-se entre eles a violência urbana, a dificuldade de mobilidade urbana e a precariedade da habitação.

Adicione-se a isso que, como discutido ao longo do livro, as periferias são as maiores demandantes de habitação e educação, contam com menor qualidade de infraestrutura e são fisicamente mais distantes dos centros político-financeiros. Também apresentam maiores problemas de transportes, piores serviços de saneamento básico e, por vezes, limitada capacidade de gestão pública – ou seja, os problemas dos moradores menos privilegiados da periferia não são decorrentes apenas de suas características individuais ou familiares. Existe uma disparidade na capacidade de oferta de serviços públicos locais que agudiza as carências de tais cidadãos.

Ainda assim, como discutido ao longo dos três primeiros capítulos do livro, não há solução simples, única, consensual ou imediata para maior efetividade de gestão pública dos espaços metropolitanos. Nesse sentido, a contribuição deste capítulo é na direção de explicitar diferenças fiscais relevantes no âmbito do recorte proposto de sedes, periferias e municípios não metropolitanos.

Além da questão dos recursos financeiros e eficiência na sua utilização, a análise dos demais capítulos deste livro indica que, para temas setoriais territorialmente conectados, no âmbito das RMs e aglomerações urbanas, processos de governança compartilhada são imprescindíveis, caso se busque a eficiência e a competitividade econômica e o bem-estar social para a maioria dos cidadãos.

13. Exceto em 2003, 2004, 2005 e 2009, se considerada a definição ampla do IBGE, utilizada no Censo 2010; e em nenhum ano, se consideradas as RMs antigas, consolidadas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. T.; FIGUEIREDO, F. O. V. Vulnerabilidade social e criminalidade na região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais**… Belo Horizonte: GT Cidades, 2005. p. 19.

BAHL, R. Financing metropolitan areas. *In*: UCLG – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Local government finance**: the challenges of the 21st century. Barcelona: UCLG, 2010. p. 309-335. Disponível em: <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf>.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

FURTADO, B. A. **Heterogeneidades em receitas orçamentárias, eficiência e seus determinantes**: evidências para municípios brasileiros em 2010. Brasília: Ipea, 2012. p. 58. (Textos para Discussão, n. 1.796). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1796.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gestão e financiamento do sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2011. v. 1, p. 77-102. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol01.pdf>.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace, 1972.

_____. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, v. 37, n. 3, p. 1.120-1149, Set. 1999.

OLSON, M. The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. **The American economic review**, v. 59, n. 2, p. 479-487, 1969.

PINHEIRO, T. C. Hierarquia urbana e situação fiscal dos municípios brasileiros. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 3, n. 1, p. 107-127, 2010.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>.

REZENDE, F.; GARSON, S. Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. **Revista de economia contemporânea**, v. 10, n. 1, 2006.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

CAPÍTULO 10

HETEROGENEIDADES, FRAGILIDADES E ALTERNATIVAS: INSTITUCIONALIDADES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E NA ÍNDIA*

Karla França
Bernardo Alves Furtado

1 INTRODUÇÃO

As metrópoles constituem-se em polos de oferta e demanda de atividades econômicas e serviços, concentração de força de trabalho, atividades financeiras e de entretenimento, com massa de consumidores potencial e capacidade de inovação. Tal porte permite diferenciá-las das demais cidades, dadas a magnitude e interdependência da sua dinâmica econômica, social e política. É nas áreas metropolitanas que se concentra quase metade do produto interno bruto (PIB) mundial, além da gestão do setor terciário e do terciário avançado.

No entanto, metrópoles – em especial, em países emergentes – são territórios que reúnem graves problemas sociais que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos. Esta precariedade é reforçada, em certa medida, pela extensão do tecido urbano, multiplicidade de demandas públicas e inadequada delimitação territorial administrativa. Isto é, não há coincidência entre o território funcional metropolitano, que é estendido a diversos municípios, e o território institucional, que se refere às delimitações administrativas. Vale ressaltar este caráter intrínseco ao fenômeno metropolitano: a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política, e sua governança institucional oficial.

De fato, o território institucional implica questões de autonomia, recursos financeiros e competência de gerenciamento de serviços urbanos, compreendidos *lato sensu* como transporte, habitação, e saneamento, em especial. As fragilidades de articulação entre a funcionalidade e sua institucionalidade dificultam a

* Os autores agradecem ao Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Cleandro Krause, pela leitura criteriosa e sugestões que contribuíram para o aprimoramento do texto.

promoção da oferta e demanda de serviços urbanos que são comuns para o território metropolitano – porém, de competência local.

Assim, observa-se no tecido metropolitano intrincado dificuldade de acesso com qualidade a serviços urbanos metropolitanos que necessitem de articulação entre diferentes esferas de governo para seu gerenciamento. Todavia, na maioria das vezes, a solução para o enfrentamento dos problemas urbanos perpassa o compartilhamento de funções públicas de interesse comum entre os entes da metrópole.

Este capítulo tem por objetivo analisar as diferentes formas de implementação de ações cooperadas no território metropolitano em países desenvolvidos e na Índia. Escolheu-se analisar as experiências de governança metropolitana em países desenvolvidos, considerando-se suas proposições pragmáticas efetivamente desenvolvidas no Canadá, Estados Unidos, Espanha, França, Inglaterra e Alemanha. A Índia foi incluída por apresentar, de um lado, características semelhantes ao caso brasileiro e, de outro lado, processos de urbanização em estágio menos avançado, mas com potencial de aceleração, no curto prazo.

Torna-se necessário ressaltar que as reflexões aqui desenvolvidas foram possíveis a partir da análise de algumas experiências de governança metropolitana. Não são apresentadas detalhadamente, entretanto, as estruturas institucionais, os mecanismos de financiamento de cada arranjo e estudos comparativos que apontem indicadores de eficiência econômica das áreas que instituíram mecanismos de cooperação.[1, 2]

As considerações desenvolvidas acerca dos desafios da governança nos países analisados expressam não somente os processos político-econômicos, mas também alternativas e entraves para a cooperação em áreas metropolitanas.

Ressalte-se ainda que, como aporte metodológico, as análises das experiências foram norteadas pelos seguintes questionamentos:

- Quais são as estruturas de coordenação dos arranjos?
- Quais foram os benefícios ou dificuldades das ações cooperadas?

Esses questionamentos contribuíram, de certa forma, para associar as ações propositivas das experiências de governança metropolitana com o fomento a políticas públicas que fortaleceram a articulação dos diversos agentes para a prestação de serviços comuns.

1. Os arranjos de cooperação analisados foram: França (Île-de-France, Bordeaux, Lyon, Marseille-Provence e o Polo Metropolitano); Espanha (Comunidade Autonoma de Madrid – CAM; Area Metropolitana de Barcelona – AMB); Inglaterra (Greater London Authority – GLA); Canadá (Greater Toronto Area – GTA; Communauté Métropolitaine de Montréal – CMM; Greater Vancouver Regional District; e Metro Vancouver); Estados Unidos (Portland/Oregon e Minneapolis-St. Paul); Alemanha (Internationale Bauausstellung Emscher Park – conhecido como o IBA Emscher Park, Rhur; e Verband Region Stuttgart).

2. Os textos com tais detalhes serão publicados na coleção Texto para Discussão do Ipea.

O capítulo está estruturado em duas seções, além desta introdução: a caracterização da governança metropolitana – de cunho contextual na literatura – e as experiências propriamente ditas dos países. A caracterização da governança inclui a discussão sobre o conceito de governança em si, a fragilidade intrínseca da operação política multiescalar, e a opção preferencial pela cooperação. Fecha a seção 2 a apresentação de três tendências de governança metropolitana. As experiências dos países, que compõem a seção 3, incluem a análise dos Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Espanha e – muito breve – da Índia.

2 O CONTEXTO DE PAÍSES DESENVOLVIDOS

Antes da discussão das experiências internacionais, é necessário definir preliminarmente a concepção de governança metropolitana e sua relevância no contexto deste capítulo.

De acordo com o PNUD (1997, p. 2-3), a governança metropolitana relaciona-se com a capacidade de articulação entre diferentes agentes em um país.

> O exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão das relações de um país em todos os níveis compreende os mecanismos, os processos e as instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam suas diferenças.

A governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação para a prestação dos serviços urbanos interdependentes para ação no território. As ações político-econômicas dos agentes da metrópole, aqui compreendidos como Estado, agentes privados e sociedade, são marcadas por fortes conflitos na delimitação de repasse de competências muitas vezes geridas na escala local, sendo necessários a articulação ou mesmo o repasse de competência, fontes de financiamento e mecanismos de elegibilidade para a escala metropolitana.

Portanto, existe uma fragilidade de fomento a políticas integradas para a eficiência de serviços comuns, associada à oferta de emprego, moradia, transporte em determinadas partes da metrópole, a par do acesso e demanda dos trabalhadores localizados em outros fragmentos do território metropolitano.

Assim, duas alternativas parecem plausíveis, conforme a seguir.

1) As estratégias políticas podem ser *fortalecidas* se prestadas de forma integrada na oferta e demanda dos serviços urbanos em âmbito metropolitano.

2) As estratégias políticas podem vir a *acirrar a fragmentação* da coesão urbana com ações locais que restringem a efetividade da prestação dos serviços comuns, na medida em que não consideram o território funcional metropolitano. Ações pontuais e desarticuladas, sem planejamento integrado ou recursos bem distribuídos incidem efetivamente

de forma negativa no território e oneram cada vez mais o acesso de parte da população aos serviços urbanos essenciais de vivência cotidiana na metrópole.

Ainda que os processos de metropolização tenham ocorrido de forma heterogênea e temporalmente diferenciada, em ambos os casos – de países centrais e periféricos – observa-se que as diversas esferas de governo têm dificuldades para articular a oferta de serviços de interesse comum no âmbito metropolitano.

Decorre, daí, que a ação sobre o território – preferencialmente cooperada, portanto – deveria estar articulada à distribuição da população e do emprego nas áreas metropolitanas, no sentido de compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, para que as oportunidades entre municípios adjacentes e nucleares de áreas metropolitanas não sejam tão díspares.

Nesse sentido, as intervenções no território precisariam ser *multissetoriais*, mediante ações articuladas entre os setores de habitação, transporte e emprego, e *territorializadas*, levando em consideração as especificidades dos espaços na metrópole para a efetividade de ações cooperadas (Garson, 2009; Maricato, 2001; Ribeiro, 2004).

Nesse sentido, a eficiência da governança metropolitana implica a instituição de mecanismos, dispositivos e instrumentos diversos articulados à multissetorialidade e à coalizão de interesses comuns de diversos atores públicos e privados (Lefèvre, 2009).

Entretanto, as formas, tendências e estratégias de como as ações cooperadas estão sendo implementadas nos espaços metropolitanos são plurais e nem sempre amparadas pelos instrumentos jurídico-institucionais dos Estados – ou sequer incentivadas por estes.

A observação da realidade revela um hibridismo de ações concertadas em territórios metropolitanos. Há desde aspectos voluntários e pontuais a direcionamentos explícitos de governos centrais. Ao mesmo tempo, observam-se frágeis mecanismos institucionais, ações fomentadas compulsoriamente e fortes conflitos entre os entes governamentais e a sociedade.

Sabe-se que ações compartilhadas foram implementadas ao longo da história das cidades com diferentes formas e tendências, a depender do contexto analisado. Como marco temporal, procurou-se identificar aqui os retrocessos e avanços que marcaram a questão metropolitana no século XX, sobretudo pós-década de 1950.[3] Nesse sentido, podem ser identificadas três tendências[4] de políticas de governança

3. As décadas utilizadas para analisar as tendências de governança não significam o fim de uma tendência e início de outra tendência de forma rígida.

4. As análises das tendências de governança metropolitana foram baseadas no relatório elaborado pelo Observatório das Metrópoles A Governança Metropolitana na Europa, divulgado em outubro de 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=category&id=16&Itemid=80&lang=pt> e no artigo de Yaro e Ronderos (2011).

metropolitana que orientaram as ações dos Estados e que são discutidas de forma exploratória a seguir.

2.1 *Reform School*

Desde o início do século XX até meados da década de 1960, para ações efetivas de cooperação de serviços comuns em espaços metropolitanos, eram necessárias ações centralizadoras e autônomas de autoridades metropolitanas respaldadas em aspectos jurídico-institucionais. Os conflitos que marcaram a centralização de competências e direcionamentos político-econômicos das autoridades metropolitanas podem ser associados, em parte, ao gerenciamento das competências e autonomia da autoridade instituída *versus* interesses conflitantes do governo central e das municipalidades que integravam o arranjo. Isto porque o interesse da autoridade metropolitana nem sempre se articulava aos interesses das municipalidades (Yaro e Ronderos, 2011).

De um lado, existiam os conflitos de competência entre as autoridades e as municipalidades, em decorrência da forte centralidade da autoridade. De outro lado, havia conflitos entre a autoridade e o governo central, em virtude da ampliação de poderes e competências geridos pela autoridade, que conflitavam com as diretrizes do governo central.

2.2 *Public Choices*

A centralidade das ações via governo central e das autoridades metropolitanas, como já assinalado, enfrentou fortes desafios, sobretudo em relação às diretrizes concentradoras das entidades metropolitanas criadas durante a década de 1960. Some-se a isso a ineficiência de articulação para o fortalecimento do projeto metropolitano em decorrência dos conflitos de competências entre governo central e poder local.

Para Lefèvre (2009), contribuiu para o reduzido interesse e identificação da população com a integração dos projetos metropolitanos a insatisfação dos governos locais, associada ao distanciamento de mecanismos participativos da sociedade para fortalecimento da cultura metropolitana, aos novos direcionamentos econômicos, além da burocracia.

Nesse sentido, na década de 1980 foi aprofundada a necessidade de projetos metropolitanos descentralizados fortalecerem as diretrizes da *public choice school*. Para esta linha, são importantes a flexibilidade e a descentralização dos governos para mediar ações cooperadas. Assim, a flexibilidade possibilita a construção de diversos arranjos que fortalecem a competitividade entre os municípios, visando garantir a melhor oferta da prestação de serviço comum, em oposição à centralidade da linha *reform school* (Yaro e Ronderos, 2011).

A abordagem da *public choice* defende que governos descentralizados preservem a autonomia das municipalidades e garantam a eficiência, em decorrência da proximidade dos governos locais em relação aos cidadãos. As ações descentralizadas na esfera local – associadas à competição entre mercados – poderiam possibilitar uma melhor oferta e qualidade do serviço comum.

2.3 *New Regionalism*

Nos anos 1990, a fragilidade entre arranjos centralizados e descentralizados foi revelada pela significativa ampliação do setor privado na competição para a oferta de serviços em áreas metropolitanas e os impasses entre uma tendência centralizada e outra descentralizada, que, aliás, limitava a ação e o gerenciamento do governo central.

O *new regionalism* constitui-se, até certo ponto, em uma alternativa às tendências anteriores e visa à negociação por meio da flexibilidade horizontal e vertical. Desse modo, considera-se a necessidade do governo central articulado às horizontalidades, isto é, às ações dos governos locais – que aqui compreendem desde a participação dos entes públicos locais, como atores privados, e a participação da sociedade civil (Lowery e Pearsall, 2007; Nelson e Foster, 1999).

QUADRO 1
Tendências de governança metropolitana

Tendências	Período	Características	Formas de governança
Reform School	Início do século XX até meados de 1960 período industrialização	Institucionalização, governos metropolitanos centralizados	Governos/entes metropolitanos e conselhos metropolitanos
Public Choices	Anos 1980 pós-industrialização	Descentralização/poder decisório dos governos locais	Policentrismo/ações voluntárias
New Regionalism	Anos 1990 estágio avançado da globalização	Cooperação horizontal/vertical	Cooperação intermunicipal e participação da sociedade civil

Fonte: adaptado de Yaro e Ronderos (2011).

Essas três tendências revelam distintos direcionamentos dos agentes políticos para a cooperação de serviços comuns no território metropolitano e apresentam diferentes graus de inserção do governo central e municipalidades. Embora as tendências não apresentem uma estrutura rígida, é possível identificar os diferentes graus de inserção do governo central na coordenação das ações cooperadas em território metropolitano, que também precisam ser associadas à transição do Estado de bem-estar social para um Estado empreendedor.

Na atualidade, a negociação entre agentes estatais – centrais ou subnacionais –, os agentes privados e a participação da sociedade civil marcam os novos direcionamentos da agenda metropolitana mundial. E isto alcança desde direcionamentos

político-econômicos para projetos de grande porte em determinados espaços das metrópoles, na linha do empresariamento das cidades, a ações que procuram reconhecer a metrópole como território político, dispondo de políticas públicas que fortaleçam a cooperação metropolitana para a melhor oferta à sua população.

Nas publicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2007); CNRS (2007); European Commission Statistics (Eurostat, 2012); Observatório das Metrópoles (2010); e Lefèvre (2009) – há o reconhecimento da necessidade de cooperação para a eficiência de *serviços interdependentes* nas áreas metropolitanas. As pesquisas destes institutos possibilitaram reconhecer o peso das funcionalidades econômicas das áreas metropolitanas europeias em comparação com outras áreas metropolitanas mundiais.

Entretanto, é essencial considerar que a escala metropolitana é dinâmica e aberta. Ou seja, para a cooperação metropolitana de serviços comuns nem sempre as ações devem ser estabelecidas a partir da escala homogênea do recorte instituído da área metropolitana ou do arranjo metropolitano. Por esta razão, é preciso considerar a capacidade de competência, gestão e institucionalização de partes do arranjo para prestar serviços comuns que justifiquem uma cooperação metropolitana para variadas ações setoriais.

Outro ponto a ser considerado refere-se ao compartilhamento de serviços comuns. Parte das estruturas de serviços comuns pode estar alocada em determinadas municipalidades sem necessariamente ser resultante de processos locais. Como exemplo, citem-se a captação e o tratamento de resíduos sólidos envolvendo partes de municipalidades que precisam gerenciar de forma cooperada estes serviços, bem como municipalidades que podem alocar partes destes serviços em sua jurisdição sem evidentemente possuir uma centralidade de produção de resíduos sólidos. A política habitacional é outro exemplo: não necessariamente a demanda de mão de obra se encontra no mesmo município de residência dos trabalhadores.

A partir da equalização do custo-benefício, as análises de governança metropolitana podem revelar as vantagens político-econômicas e sociais da cooperação, em contraposição às ações setoriais individualizadas.

Assim, parecem mais eficientes as ações que articulem a inserção do governo central na construção de uma política metropolitana descentralizada, mas integrada, com recursos para as áreas metropolitanas, em oposição a ações de governos centrais que direcionam significativos investimentos setorializados para municípios pertencentes às áreas metropolitanas. Entretanto, os direcionamentos de políticas setoriais para as áreas metropolitanas sem ações interdependentes e participação da sociedade civil, de certa forma, fragilizam as ações integradas no território metropolitano funcional.

3 AS EXPERIÊNCIAS DE FATO DE GOVERNANÇAS METROPOLITANAS MUNDO AFORA

As experiências de governança metropolitana revelam uma diversidade de estruturas, constituição do pacto federativo e distintos níveis de descentralização e cooperação entre entes.

Na França, Alemanha, Espanha, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá e Índia (quadro 2) encontra-se uma diversidade de estruturas de arranjos metropolitanos na estrutura interna dos países e entre os países analisados.

QUADRO 2
Estruturas de governo dos países analisados

	França	Inglaterra	Alemanha	Espanha	Estados Unidos	Canadá	Índia
Estado	Parlamentar	Monarquia parlamentar	Parlamentar	Parlamentar	Presidencialista	Monarquia parlamentar	Democracia parlamentar
Níveis de governo	Estado região departamento municipalidades	Região condado distrito município	Bundesländer Länder Stadtstaaten (cidade-estado) Kreise (município)	Estado comunidades autônomas província município	Estado distrito de Columbia condados municipalidade distritos especiais	Estado (governo central) províncias	União estados territórios da União municipalidade
Município	Autonomia	Sistema complexo de autonomia – decidido pelo Parlamento	Consta na estrutura federativa, mas não é um ente; autonomia limitada	Autonomia limitada níveis variados de competências	Sistema complexo autonomia	Não reconhecem a autonomia das cidades, vilas e conglomerados	Os Estados legislam sobre o governo local autonomia limitada
Incentivos a ações cooperadas em áreas metropolitanas	Leis federais, estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal (EPCIs)	Institucionalizados	Institucionalizados pela via voluntária	Diretos via comunidades	Institucionalizados para alguns setores predominância de ações voluntárias	Previsão legal para a instituição de um ente metropolitano	Recentes mecanismos de institucionalização em algumas áreas urbanas

Nos Estados Unidos, as experiências de cooperação metropolitana são marcadas pela descentralização na implementação e no gerenciamento de arranjos cooperados. Logo, arranjos com cooperação de serviços multissetoriais institucionalizados são raros nos Estados Unidos.

Os investimentos mais significativos para a eficiência de serviços compartilhados nas áreas metropolitanas estadunidenses são subsidiados predominantemente pelo governo federal e por repasses estaduais, sobretudo nos serviços de transporte e mobilidade. Isto fortalece, em certa medida, as ações das organizações de planejamento metropolitano – conhecidos como MPOs (*metropolitan planning organizations*) –, que são instituídas nas áreas metropolitanas (grupo de condados urbanos) com população superior a 50 mil habitantes (Landis, 2011).

O objetivo dos MPOs é garantir a qualidade do serviço do transporte, por meio de financiamento do governo federal. Além dos MPOs existem os conselhos de governo – em inglês, *council of governments* (COGs) –, que visam ao desenvolvimento de ações voluntárias de governos locais e parcerias privadas para prestação e gerenciamento de serviços urbanos (Landis, 2011).

Na estrutura dos Estados Unidos existem mecanismos obrigatórios, como os MPOs, e voluntários, como os COGs, que fortalecem ações cooperadas para a melhoria de serviços comuns em áreas metropolitanas. Os mecanismos potencializam o direcionamento do governo federal para ações de cooperação e melhoria de serviços urbanos nas áreas metropolitanas.

As experiências de Portland/Oregon e da cooperação metropolitana nas cidades gêmeas de Minneapolis e St. Paul, reconhecidas internacionalmente como casos de governança metropolitana multissetorial dos Estados Unidos são exceções, e não a regra para este país. As experiências foram predominantemente potencializadas pelos agentes locais. O arranjo consolidou, na última década, o Plano Metropolitano de Portland/Oregon, que possibilitou avanços multissetoriais para a gestão cooperada na regulação do solo, com fomento à moradia e ao transporte com sufrágio direto.

A cooperação metropolitana nas cidades gêmeas de Minneapolis e St. Paul foi reforçada pela mobilização das esferas locais com o objetivo de atrair indústrias para a região. Desse modo, na estrutura do Greater Minneapolis and St. Paul (GMSP) existe o *compartilhamento da receita industrial e tributária entre os agentes que integram o arranjo*, além de políticas que fortaleçam a atração de indústrias e a geração de novos postos de trabalho (GMSP, 2012).

No Canadá a representação político-institucional[5] possui dois níveis de governo: o federal e o provincial. As cidades, as vilas e os conglomerados estão sob a jurisdição do governo provincial.

As províncias, institucionalmente, detêm a exclusividade do poder nos serviços urbanos locais em todas as municipalidades, como na educação, saúde, ordenamento territorial, anexações e amalgamações.[6] O federalismo canadense não reconhece a autonomia das localidades, ao contrário da estrutura estadunidense. Somente quando delegado pelas províncias canadenses as municipalidades podem ter autonomia dos serviços urbanos (Fischler, Meligrana e Wolfe, 2004).

5. O sistema político canadense é constituído por uma democracia parlamentar.

6. Acerca do assunto, Fischler, Meligrana e Wolfe (2004) dizem que anexação refere-se à expansão de uma municipalidade em detrimento de outra, em virtude, por exemplo, da expansão urbana e da anexação de partes de outra municipalidade rural. A amalgamação refere-se à fusão ou incorporação de duas ou mais municipalidades em sua totalidade.

No Canadá, as principais experiências de governança metropolitana ocorreram nas três principais áreas metropolitanas, com significativas distinções jurídico-institucionais, desde mecanismos compulsórios a voluntários e diferentes níveis de governança metropolitana.

Entre as experiências de governança metropolitana canadense se destacam: o Greater Toronto Area (GTA –1998), a Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM – 2001), o Greater Vancouver Regional District (1965) e, mais recentemente, o Metro Vancouver (2007).

As experiências em Montreal e Toronto revelam a compulsoriedade e a centralidade do poder provincial para amalgamar municipalidades para a instituição de um ente metropolitano. Embora houvesse previsão legal, o uso destes mecanismos tornou conflituosa a relação de cooperação entre província e municipalidades, sobretudo em Montreal, em virtude de aspectos políticos e culturais (Collin e Robertson, 2007).

Em Vancouver,[7] as ações cooperadas advindas de mecanismos compulsórios não foram adotadas pelo governo provincial. A opção do governo provincial foi pelas ações consorciadas de caráter voluntário, possibilitando interessantes mecanismos de cooperação voluntária sem a necessidade da instituição de um novo ente. O arranjo metropolitano de Vancouver é uma exceção à tendência centralizada de governança nas grandes áreas metropolitanas canadenses.

Na Europa, a cooperação metropolitana, além de consolidar a eficiência em equalizar custo-benefício de serviços comuns, também fomenta o fortalecimento de estratégias competitivas na União Europeia.

No caso do Reino Unido, as ações cooperadas desenvolvidas pelo governo central em Londres nos anos 1970 instituíram a autoridade metropolitana Greater London Council (GLC), responsável pela competência dos serviços de transporte, uso e ocupação do solo.

A instituição do GLC e o repasse de responsabilidades para a autoridade metropolitana representaram sobreposições e conflitos de competências ao longo dos anos entre o GLC, o governo central e os governos locais. No governo centralizador de Thatcher (1979-1990) houve a destituição do GLC, em grande medida apoiada pela insatisfação dos governos locais (Klink, 2008).

Na década de 1990, com o fim da era Thatcher, o governo central inglês novamente instituiu um arranjo metropolitano por meio de referendo popular para ações que visassem à prestação de serviços comuns na área metropolitana londrina, em virtude de dificuldades relacionadas à capacidade do poder público

7. É importante ressaltar que o fato de Vancouver propor arranjos cooperativos de governança voluntária deve ser contextualizado com as experiências políticas históricas no Canadá de predisposição entre entes para a cooperação de serviços metropolitanos.

de gerir de forma centralizada os serviços urbanos. Assim, uma abertura à flexibilidade de repasse de competências do Estado descentralizado possibilitou novas formas de cooperação metropolitana, e a instituição, no ano de 1999, do Greater London Authority (GLA), administrado pela prefeitura e pela assembleia.[8]

Em 2007, o GLA ampliou suas competências, passando a ser responsável pelo planejamento urbano, habitação, mudanças climáticas, transporte, saúde e cultura. As três áreas principais de atuação do GLA são desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e ações de sustentabilidade. Há uma parceria entre o GLA e o governo local de Londres para o fortalecimento do setor econômico visando à atração de novas sedes de empresas.

A instituição do GLA possui legitimidade política com eleição direta do prefeito, além da assembleia ser a responsável por fiscalizar, analisar e aprovar/reprovar os investimentos da prefeitura na área funcional do GLA (Garson, 2009).

A área de atuação do GLA é reduzida se comparada à região metropolitana londrina. Portanto, a atuação do GLA não incorpora toda a área funcional metropolitana de Londres, o que fragmenta e dificulta ações de cooperação no território metropolitano.[9]

Na França, por sua vez, há incentivos do governo central para o fomento à cooperação nos espaços metropolitanos. Com os processos de descentralização política e econômica, verificaram-se significativas mudanças nos mecanismos para a gestão de serviços comuns, em especial com a aprovação, em 1992, da Lei de Administração Territorial da República (ATR) e, em 2010, da Lei da Reforma Territorial.

O Estado fomentou leis de planificação e cooperação intermunicipal que proporcionaram a instituição de acordos metropolitanos visando ao fortalecimento de cooperação entre os entes para o acesso a linhas específicas de crédito. Ou seja, o governo central assumiu as iniciativas de fomentar acordos cooperados vinculados a mecanismos institucionais legais.

As intervenções políticas do Estado resultaram em flexibilização e descentralização da política urbana. Infere-se, daí, que o Estado francês reforçou o poder institucional das comunidades/cidades e descentralizou as atividades econômicas (Leal, 2008).

8. A assembleia representa os interesses da sociedade. Seu papel é gerenciar os gastos da prefeitura, com previsão de aprovar/reprovar estratégias desta mediante votação mínima de dois terços de seus membros. O prefeito é obrigado a consultar a assembleia para ações a serem desenvolvidas nas áreas de habitação, transporte, segurança, entre outras. Disponível em: <www.london.gov.uk>. Acesso em: 8 fev. 2013.

9. O GLA administrativamente comporta 33 distritos e a cidade de Londres. É importante diferenciar os municípios que integram o GLA e a região metropolitana de Londres. Esta integra três organismos que representam importantes regiões londrinas: Greater London, South East e East of England. As três regiões somam cinquenta governos locais. A área de atuação do GLA não engloba toda a área funcional de Londres. Em certa medida, existem ações individuais entre os organismos das três regiões metropolitanas e o GLA (Klink, 2005). Estas ações são expressas no Plano Estratégico (London Plan) de ações para 2011-2012. Disponível em: <http://www.london.gov.uk/priorities/planning/londonplan>. Acesso em: 15 out. 2012.

A aprovação das leis contribuiu para o fortalecimento da cooperação com base institucional de ações intermunicipais, a partir da instituição dos estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal (EPCIs). Os EPCIs agregam municípios com objetivos comuns para a cooperação, logo, sujeitos a regras comuns das autoridades locais. Existe na França uma diversidade de formatos de EPCIs que visa atender às diferentes especificidades da dinâmica urbana francesa (Lefèvre, 2009).

A instituição de organismos cooperados como os EPCIs por grande parte das comunidades foi potencializada em decorrência dos incentivos financeiros governamentais. Um exemplo é a *taxe professionnele unique* (TPU*).* Trata-se de um imposto aplicado para ações intermunicipais em atividades econômicas que possibilitam uma equalização e redistribuição financeira para ações cooperadas. No entanto, o repasse de competências dos serviços para as esferas cooperadas dos EPCIs é acompanhado de um lento processo de transferência e conflitos, o que fragiliza e limita o potencial de atuação dos EPCIs (Lefévre, 2009).

Os mecanismos de reforma na França revelam a presença institucional do Estado nos direcionamentos de uma política metropolitana. Por um lado, identificam-se os esforços significativos do Estado para instituir mecanismos e projetos econômicos associados à equalização de custo-benefício para as áreas metropolitanas – sobretudo na área metropolitana de Île-de-France, onde se situa Paris;[10] por outro lado, as experiências em outras comunidades como Bordeaux, Lyon, Marseille-Provence revelaram também diferentes estruturas de arranjos metropolitanos.

Em Bordeaux – Communauté Urbaine Bordeaux (CUB) –, as ações cooperadas envolvem relações com o país basco francês, ou seja, não se limitam a uma única jurisdição. Em Marseille – Comunidade Marseille-Provence (MPM) –, a cooperação metropolitana foi essencial para a recuperação econômica da região, em virtude dos ajustes advindos da reestruturação econômica que afetou seu território nas décadas de 1980-1990, que inclui o esforço de elaborar o programa intitulado Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), que por sua vez integra o plano metropolitano da MPM.

Em Lyon – Comunidade Urbana de Lyon –, a instituição do arranjo metropolitano Grand Lyon tem por objetivo o compartilhamento de ações nos setores de saneamento e recursos hídricos, habitação, planejamento e ações de fomento ao desenvolvimento econômico. No entanto, parte destas ações cooperadas é delegada a associações externas ou a grupos específicos/setoriais, em nome da eficiência do serviço comum a ser prestado, como é o caso do gerenciamento de água potável e

10. A região Île-de-France cobre uma área ampla, superior à aglomeração parisiense, que corresponderia à *petite couronne.* Assim, o que existe é uma gestão partilhada entre Paris e a região de Île-de-France, com uma forte intervenção do Estado central (Goberna, 2012).

de transporte público. O financiamento para as ações cooperadas provém de cinco fontes: contribuições do Estado, que alcançaram 22,99% em 2011; impostos (28,96%); empréstimos (23,73%); recursos diversos (15,37%);[11] e subsídios.

Além das experiências de governança metropolitana analisadas em diferentes metrópoles francesas, observa-se que em sua maioria os mecanismos de cooperação se limitam à escala de um único departamento. Nesse sentido, destaca-se no ano de 2012 a implementação do Polo Metropolitano: um acordo cooperado em caráter voluntário de importantes comunidades francesas pertencentes a diferentes departamentos e já possuidoras de arranjos metropolitanos para a cooperação metropolitana.

Levando em consideração que a assinatura do acordo se deu em 2012, o curto espaço de tempo decorrido ainda não permite vislumbrar suas ações efetivas, tampouco a efetividade do acordo voluntariado de um polo metropolitano com distintas estruturas e peso econômico das comunidades.

Os principais desafios em relação aos aspectos de competência das experiências francesas aqui analisadas são: *i)* as diferenças no potencial econômico, que marcam os municípios que agregam os arranjos; *ii)* as vantagens de participar dos arranjos – para os municípios de pequeno porte é um meio de ter acesso a subsídios do Estado, do departamento, ao passo que para os municípios com forte desempenho econômico a articulação pode vir a potencializar a competitividade econômica regional; *iii)* as desigualdades nas estruturas financeiras dos arranjos e repasses do governo central; e *iv)* o foco de diretrizes metropolitanas nacionais a partir da problemática metropolitana de Paris em detrimento das especificidades das demais comunidades.

Na Espanha, os arranjos metropolitanos instituídos são caracterizados com forte centralização das comunidades autônomas (CAs) e mecanismos que visam à cooperação metropolitana. Entre as experiências de cooperação metropolitana espanhola destacam-se a Comunidade Autônoma de Madri (CAM) e a Comunidade Autônoma da Catalunha – Barcelona. As duas áreas metropolitanas espanholas apresentam significativas diferenças na trajetória de reformas institucionais para a criação de mecanismos metropolitanos. Embora ambas tenham instituído representações metropolitanas, existem diversidades em relação aos aspectos institucionais. A CAM, por exemplo, instituiu um forte governo metropolitano com aproximação do recorte institucional e funcional, embora permeado de conflitos.

Para Klink (2010), a reivindicação da cidade de Madri por maior representatividade política na CAM ocorre em virtude da sua importância econômica no arranjo metropolitano, o que acirra as divergências de descentralização institucional

11. Segundo consulta realizada no *site* do Grand Lyon, os principais setores responsáveis pela fonte de recursos diversos no ano de 2011 foram impostos advindos de pedágio, recolhimento da coleta de lixo doméstico, e taxas de saneamento. Disponível em: <http://www.grandlyon.com>. Acesso em: 15 set. 2012.

e maior autonomia no partilhamento de poder na gestão dos serviços urbanos entre a Prefeitura de Madri e os direcionamentos da CAM.

O arranjo da Catalunha revela uma estrutura fragmentada institucional e funcional, embora a comunidade tenha instituído importantes projetos estratégicos de cooperação metropolitana, em especial com a aprovação recente, pelo governo da Comunidade da Catalunha, da Lei da Área Metropolitana (2010), que fortaleceu as ações cooperadas na Catalunha.[12]

Com a aprovação da lei foi instituída apenas uma representação metropolitana (Area Metropolitana de Barcelona – AMB), que passou a coordenar diversas empresas e organismos. Também foi aprovado o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona (PTOP), cuja atuação corresponde a apenas 10% do território da Catalunha, mas representa 70% de sua população. O PTOP fomenta a instituição de planos diretores urbanísticos supramunicipais para coordenar o planejamento nas áreas especialmente vulneráveis, no entorno das cidades, e locais com valor patrimonial (AMB, 2010).

Na Alemanha, as experiências de cooperação metropolitana foram analisadas após o período de unificação do Estado. Os processos econômicos resultantes do processo de descentralização espacial da indústria resultaram também em investimentos na expansão de serviços e moradias, fortalecendo e descentralizando a rede de cidades alemãs.

O debate acerca da questão metropolitana na Alemanha é retomado nos anos 1990, pós-unificação. Entre as experiências de cooperação metropolitana se destacam a Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park) na região do Ruhr, e o Verband Region Stuttgart (VTS). As experiências aqui apontadas se dão em importantes cidades com projeção econômica no espaço europeu e com a articulação dos atores locais.

O modelo institucional do IBA Emscher Park foi inicialmente proposto a partir da escala do Estado (*Land*), porém de forma descentralizada, gerenciada pelo *Land*, mas com representantes políticos das dezessete municipalidades, parceiros privados e organizações da sociedade. A criação do IBA ocorreu na forma de uma empresa que executou planos de escopo metropolitano entre 1988 e 1999 (Klink, 2005).[13]

12. Anteriormente à aprovação da Lei da Área Metropolitana, na Comunidade da Catalunha existiam três organismos metropolitanos com dificuldades em pactuar ações comuns e não conflitantes de estratégias metropolitanas. Com a aprovação da Lei da Área Metropolitana de Barcelona (2010), a Área Metropolitana de Barcelona (AMB) assumiu as competências exercidas pelas três entidades metropolitanas (Mancomunitat de Municipis + IMPSOL, Entitat Metropolitana Del Transport + Transports Metropolitans de Barcelona, e Entitat Metropolitana del Medi Ambient).

13. A experiência metropolitana do IBA ocorreu no formato de empresa, agregando os entes (*Land* e municipalidade), sindicatos de trabalhadores e associações empresariais. A experiência do IBA implantou mais de cem projetos cooperados em diversas áreas durante os dez anos de atuação (Klink, 2005).

O arranjo metropolitano IBA se diferencia das ações de cooperação metropolitana dos demais países europeus analisados, tendo em vista a enorme flexibilidade que possibilitou diferentes fontes de investimentos e ações para o fortalecimento econômico da região e o enfrentamento da prestação dos serviços comuns. Em contrapartida, o arranjo apresentava fragilidades institucionais pelo fato de a inserção das municipalidades ocorrer por meio de ações voluntárias, o que também condicionava o fluxo das fontes de captação de recursos e mecanismos de concertação e legitimidade.

Em 1999, o arranjo IBA foi extinto, por causa das fragilidades e divergências de ações concertadas. Porém, na região do Ruhr, foi instituído dez anos depois o Ruhr Regional Association (RVR), com o objetivo de executar ações de planejamento no arranjo da Metrópole Rhur. A legitimidade para elegibilidade das ações necessita de votos dos representantes que integram o arranjo, e as fontes de financiamento provêm das municipalidades e ações cooperadas com o governo federal (RVR, 2012).

Já a estrutura do arranjo metropolitano de Stuttgart apresenta uma diversidade de ações consorciadas, com destaque para o transporte público e o fomento à instalação de empresas na região. Entre as experiências de governança metropolitana alemãs, o arranjo de Stuttgart apresenta fortes representação política e engajamento da sociedade. A partir de eleições diretas e de uma clareza das atribuições e alocação dos investimentos, tal arranjo tem possibilitado importantes avanços na prestação de serviço comum, além do fortalecimento econômico do arranjo metropolitano com os investimentos no setor de produção.

Os países desenvolvidos apresentam uma pluralidade de formatos de governança metropolitana, com predominância de instituição de mecanismos voluntários e apoiados pelo governo central. Estas experiências apresentam-se distantes da realidade brasileira, sobretudo pelas diretrizes da instituição de arranjos europeus articulados para o fortalecimento da competitividade no mercado regional europeu.

Assim, na literatura revisitada, o caso indiano é o mais próximo da realidade do Brasil. Ainda que de forma exploratória, é possível observar que os encaminhamentos e as soluções propostas na Índia podem contribuir para a discussão brasileira.

A Índia aprovou, em 1992, legislação constitucional estabelecendo princípios de descentralização semelhante ao processo constitucional brasileiro de 1988 (Shaw e Satish, 2007). Na década seguinte, na esfera federal, buscou-se o fortalecimento de aspectos institucionais para o enfrentamento da crise urbana, com a criação do Jawaharlal Nehru Urban National Renewal Mission (JNNURM), instituição responsável pelo planejamento e *financiamento urbano*, no nível nacional. Entretanto, a atuação nacional ainda é distante da realidade metropolitana heterogênea (Corbridge *et al.*, 2005; Roy, 2009).

No âmbito das metrópoles indianas, na última década, fortaleceu-se a instituição de arranjos, tais como a Comissão de Planejamento Metropolitano em todas as áreas metropolitanas, a fim de elaborar os planos metropolitanos em diálogo com as municipalidades (Johnson, 2011). Este processo de busca por arranjos locais autônomos, em certa medida, é semelhante à indicação brasileira de cooperação voluntária, com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos. Ou seja, verifica-se, ao mesmo tempo, uma busca por descentralização de um lado, e a incapacidade de planejamento e financiamento de outro.

Vale esclarecer que, no âmbito municipal, o arranjo político indiano também é parlamentar. Há número variado de cadeiras que compõem a câmara da chamada "Corporação Municipal". A câmara, por sua vez, elege o prefeito, que tem função representativa. O comissário municipal, com poderes executivos, é indicado pelo governador, mas responde politicamente à câmara e atende a políticas eminentemente locais. O comissário atua essencialmente como executivo submetido à deliberação política parlamentar.

De todo modo, em comum, pode-se dizer que as ações institucionais voluntárias em países como Índia e Brasil são recentes na agenda metropolitana. Além disso, as iniciativas são permeadas por dificuldades de várias ordens, quais sejam:

- diferentes contextos institucionais entre os estados;
- baixa capacidade de planejamento e elaboração de projetos metropolitanos; e
- competências concorrentes não claramente delineadas com baixa eficiência, *accountability* e resultados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de resumo dos casos apresentados, pode-se dizer que, em linhas gerais (quadro 3), o continente europeu também apresenta fragilidades no estabelecimento de ações cooperadas, em especial no âmbito dos espaços metropolitanos, já que os mecanismos jurídico-institucionais, para a governança, implicam repasse ou coordenação de competências, o que gera conflitos entre os entes governamentais. Em alguns países, porém, é possível identificar participação significativa do governo central de forma institucionalizada em ações que visam à eficiência da prestação de serviços comuns das áreas metropolitanas, principalmente a partir de incentivos financeiros.

QUADRO 3
Síntese das experiências de governança metropolitana

	Barcelona	Madri	Montreal	Toronto	Vancouver	Grand Lyon	Île-de-France	Stuttgart	GLA
Grau de descentralização do país	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Homogêneo	Homogêneo	Forte	Forte
Número de níveis infraestatais	4	4	2	2	2	4	4	3	3
Coincidência territorial com a AM	Mediana	Forte	Forte	Forte	Mediana	Forte	Baixa	Forte	Mediana
Cidade-capital	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Forma de governança	Indireta	Indireta	Direta	Direta	Direta	Indireta	Direta	Direta	Direta
Estatuto	Zona metropolitana	Zona metropolitana	Ente metropolitano	Ente metropolitano	Associação institucionalizada	EPCI	Região	Associação institucionalizada	Autoridade metropolitana

Fonte: adaptado de Goberna (2012).

Na Alemanha, observa-se uma consolidação das experiências cooperadas após as reformas institucionais e o incentivo do Estado em projetos regional-metropolitanos. Cite-se, por exemplo, a experiência de Stuttgart com fortes mecanismos institucionalizados, representação direta da sociedade civil e coordenação entre diferentes agentes públicos e privados. Tal coordenação contribui para a consolidação de uma região metropolitana próspera e competitiva na União Europeia.

No Canadá, por sua vez, são as províncias que, em detrimento das municipalidades, possuem centralidade de poder, inclusive compulsório, na cooperação metropolitana. Destaquem-se ali as formas de financiamento dos serviços metropolitanos advindas de quotas-impostos pagas pelas municipalidades que integram os arranjos, e um certo distanciamento de incentivos financeiros do governo central para ações de cooperação metropolitana.

Nos Estados Unidos, as experiências de governança metropolitana mais expressivas não ocorreram nas maiores áreas, ainda que existam articulações nas grandes áreas metropolitanas para o fomento à competitividade regional. Embora não se identifique uma política metropolitana de caráter nacional, há linhas de acesso a *financiamento federal* para entes que fomentem serviços cooperados, numa tentativa de reduzir as disparidades espaciais nas áreas metropolitanas, sobretudo no setor de transportes. Os fatores que proporcionam significativos arranjos no setor de transportes nas áreas metropolitanas estadunidenses ocorrem pelo fato de os governos federal e estadual disponibilizarem financiamentos para ações cooperadas advindas da instituição obrigatória dos MPOs para estes serviços.

O esforço dos países analisados em fomentar, financiar e/ou fortalecer ações cooperadas de forma descentralizada revelam a emergência dos novos agentes na construção da agenda metropolitana. A União Europeia tem desenvolvido importantes projetos a fim de incentivar a cooperação entre os governos locais, a exemplo do projeto *Urban*,[14] desenvolvido entre 1994 e 1999 (*Urban I*) e entre 2000 e 2006 (*Urban II*), que fomentou estratégias políticas para amenizar as desigualdades socioeconômicas a partir de linhas de financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder). Estas linhas de financiamento do Feder são destinadas a ações cooperadas, com o objetivo de revitalizar as áreas urbanas com elevados índices de desemprego, visando ao fortalecimento da coesão territorial, ao intercâmbio de boas práticas de gestão, e à geração de economias de escala.

Sabe-se que ainda há muitos desafios a serem enfrentados. Parte das estruturas dos arranjos aqui analisados não integra em seus conselhos a participação de entidades civis ou mecanismos de sufrágio direto, distanciando-os do próprio reconhecimento dos cidadãos. Citem-se, entretanto, como exemplos de representação da sociedade civil: a realização do referendo e a aceitação pela população londrina do retorno de uma instituição metropolitana e, em Stuttgart, a representação da sociedade por meio de eleição direta.

Diante da diversidade e tratativas da questão metropolitana em países desenvolvidos e na Índia, podem ser apontados alguns indícios de ações que poderiam ser implementadas no contexto da realidade brasileira, ainda que o processo de metropolização de países em desenvolvimento apresente grau elevado de disparidades se comparado ao quadro dos países europeus analisados.

A emergência de uma política metropolitana que busque o enfrentamento das dificuldades de oferta de serviços urbanos necessita de priorização em longo prazo, com previsão de financiamento nacional. No caso do Brasil, a União poderia vir a fortalecer a coesão entre os diversos entes, agentes privados/públicos e representação da sociedade civil, além de criar fundo de investimentos para acordos cooperados. Nesse sentido, a estrutura institucional teria como uma das funções a coesão entre os diferentes atores para o estabelecimento de diretrizes e coparticipação local.

Em suma, este capítulo analisou a institucionalidade da governança metropolitana em países europeus, Estados Unidos, Canadá e Índia, com ênfase nas estratégias de ações cooperadas e suas experiências de gestão. Para tanto, discorreu-se sobre arranjos instituídos – por vezes de forma compulsória, outras voluntárias – e sobre a oferta de serviços cooperados. Consideraram-se ainda as diretrizes institucionais dos países federativos em questão e os desafios e limitações de fomento

14. Para mais informações a respeito, consultar: <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/documents_en.htm>.

à governança metropolitana. Constatou-se que ainda se observam tanto fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais quanto fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados.

REFERÊNCIAS

AMB – ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA. **Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTOP)**. Espana, 2010. Disponível em: <http://www.amb.es>.

COLLIN, Jean-Pierre; ROBERTSON, Mélanie (Dir.). **Gouverner les metrópoles**: enjeux et portraits des expériences sur quatre continentes. Québec: Presses de l'Université Laval, 2007. 419 p.

CORBRIDGE, S. *et al*. **Seeing the state**: governance and governmentality in India. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005, p. 151-187.

EUROSTAT – EUROPEAN COMMISSION STATISTICS. **Methodological Manual**. 2012. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-023/EN/KS-RA-12-023-EN.PDF>.

FISCHLER, Raphaël; MELIGRANA, John; WOLFE, Jeanne M. Canadian experiences of local govemment boundary reform: a comparison of Quebec and Ontario. *In*: MELIGRANA, John. **Redrawing local govemment boundaries**: an international study of politics, procedures and decisions. Vancouver: UBC Press, 2004.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

GMSP – GREATER MINNEAPOLIS AND ST. PAUL. **Annual report 2012**: prosperity, through, partnership. 2012. Disponível em: <https://www.greatermsp.org/clientuploads/GMSP%20ANNUAL%20REPORT%20FINAL.pdf>.

GOBERNA AMÉRICA LATINA – ESCUELA DE POLÍTICA Y ALTO GOBIERNO. **Estudo comparativo dos modelos de governança de áreas metropolitanas na União Europeia**. Madri, Espanha, 2012.

JOHNSON, Chris (Ed.). **Indian cities**: managing urban growth. Mumbai, Índia: Metropolis; India's National Institute of Urban Affairs, 2011. 148 p.

KLINK, Jeroen J. Fragmentación y la metrópole norteamericana. *In*: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GUELL, José Miguel Fernández. **Gobernar las metrópolis**. Washington DC: BID, 2005.

_____. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. *In*: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008. Disponível em: <http://www.jeroenklink.com/Pol%C3%ADticasDesenvolvimentoLocal.pdf>.

_____. **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. Annablume, 2010.

LANDIS, John D. Planejamento do desenvolvimento da área metropolitana nos estados unidos. *In*: RIO DE JANEIRO; THE WORLD BANK; ESPANHA. **Rio metrópole seminário**. Rio de Janeiro, 2011.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos metropoles**, v. 20, jul.-dez. 2008.

LEFÈVRE, Christian. **Gouverner les métropoles**. Paris: LGDJ, 2009. (Collections Politiques Locales).

LOWERY, D; PEARSALL, T. **Metropolitan governance structures from a neoprogressive perspective**. University of North Carolina at Chapel Hill Department of Political Science, 2007. Disponível em: <http://zunia.org/post/article-metropolitan-governance-structures-from-a-neoprogressive-perspective>. Acesso em: 13 abr. 2012.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Vozes, 2001.

NELSON, Arthur; FOSTER, Kathryn. Metropolitan governance structure and income growth. **Journal of urban affairs**, v. 21, n. 3, p. 309-324, 1999.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A construção de projectos metropolitanos**: experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2010.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OCDE Territorial Reviews**. United States, 2007.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Governança para o desenvolvimento humano sustentável**. Nova York, 1997. p. 2-3.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo; Fase, 2004.

ROY, Ananya. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. **Planning theory**, v. 8, n. 1, p. 76-87, 2009.

RVR – RUHR REGIONAL ASSOCIATION. Disponível em: <http://www.metropoleruhr.de/en/home/home.html>. Acesso em: 20 Aug. 2012.

SHAW, Annapurna; SATISH M. K. Metropolitan restructuring in post-liberalized India: separating the global and the local. **Cities**, v. 24, n. 2, p. 148-163, 2007.

YARO, Robert; RONDEROS, Nicolas. **International metropolitan governance**: typology, case studies and recommendations. The World Bank Group; Regional Plan Association, Sept. 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARSON, Sol. **A construção de projetos metropolitanos** – experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ; FAPERJ, 2010.

ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GUELL, José Miguel Fernández. **Gobernar las metrópolis**. Washington: BID, 2005.

WALTER-ROGG, Mélanie. Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne. *In*: HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole**: une comparaison internationale. Paris: CNRS Éditions, 2007. 256 p.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alvaro Luis dos Santos Pereira

Doutorando em direito econômico e financeiro na Universidade de São Paulo (USP). Mestre em direito econômico e financeiro e bacharel em direito pela USP. Pesquisador do laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP desde 2013. Correio eletrônico: <alvaro.pereira@usp.br>.

Ana Lúcia Rodrigues

Pós-doutora em urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP (2008). Doutora em ciências sociais (2004) e mestra em filosofia (1996) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora associada na Universidade Estadual de Maringá (UEM) nos cursos de graduação em ciências sociais e em arquitetura, e de pós-graduação em ciências sociais e em políticas públicas. Correio eletrônico: <analucia@pq.cnpq.br>.

Bernardo Alves Furtado

Doutor em geociências pela Utrecht University (2009). Mestre em geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas (2003). Especialista em urbanismo (1996) e bacharel em arquitetura e urbanismo (1994) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Correio eletrônico: <bernardo.furtado@ipea.gov.br>.

Cleandro Krause

Mestre em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (2004). Especialista em planejamento urbano integrado à conservação urbana pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 2004) e arquiteto e urbanista pela UFRGS (1991). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2009, desenvolvendo trabalhos especialmente nas áreas de planejamento urbano, habitação, assentamentos precários e saneamento. Correio eletrônico: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

Frederico Ferreira Fonseca Pedroso

Graduado em engenharia civil pela Pontifícia Universidade de Goiás (PUC Goiás, 2003). Mestre em transportes pela Universidade de Brasília (UnB, 2006), doutor em engenharia civil (2010) pela Universidade de Canterbury, na Nova Zelândia, e pós-doutor em logística humanitária e logística urbana pela Universidade de Kyoto, no Japão (2012). Especialista em gestão de riscos de desastres no Banco Mundial. Correio eletrônico: <drfred.ferreira@gmail.com>.

Jeroen Klink

Graduado e mestre em economia pela Universidade de Tilburg (Holanda, 1987), e doutor em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP, 2000). É professor na Universidade Federal do ABC (UFABC) desde 2005, na qual coordena o Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Correio eletrônico: <jeroen.klink1963@gmail.com>.

Karla Christina Batista de França

Doutoranda em geografia na Universidade de Brasília (UnB). Mestra em geografia pela UnB (2009). Licenciada e bacharela em geografia pela Universidade Estadual de Goiás (UEG, 2005). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Correio eletrônico: <karlinha@unb.br>.

Leonardo Monteiro Monasterio

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1992), mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (1995) e doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2002). É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Correio eletrônico: <leonardo.monasterio@ipea.gov.br>.

Lucas Ferreira Mation

Mestre em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2009, desenvolvendo trabalhos de economia aplicada, especialmente nas áreas de energia, economia regional e produtividade industrial. Correio eletrônico: <lucas.mation@ipea.gov.br>.

Luciana Royer

Doutora em política habitacional e urbana (2009), mestra em estruturas ambientais urbanas (2003) e bacharela em arquitetura e urbanismo (1995) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). É professora do curso de gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP. Correio eletrônico: <luroyer@usp.br>.

Maria Luisa Gomes Castello Branco

Doutora (2003) e mestra (1978) em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em pesquisa urbana e análise de assentamentos humanos pelo International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC), na Holanda (1990). Licenciada (1969) e bacharela (1970) em geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Presidente da seção brasileira do Instituto Panamericano de Geografia e História (IPGH) desde 2006. Correio eletrônico: <mluisacb@terra.com.br>.

Mariana Fix

Doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2011). Mestra em sociologia (2003) e bacharela em arquitetura e urbanismo (1997) pela Universidade de São Paulo (USP). Professora no Instituto de Economia da UNICAMP. Correio eletrônico: <mfix@uol.com.br>.

Olga Firkowski

Doutora em geografia humana pela Universidade de São Paulo (2001). Licenciada, bacharela (1984) e mestra (1989) em geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) desde 1990, ocupando atualmente o cargo de professora associada. Correio eletrônico: <olgafirk@ufpr.br>.

Rafael Henrique Moraes Pereira

Mestre em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2008) e graduado em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB, 2005). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2009. Correio eletrônico: <rafael.pereira@ipea.gov.br>.

Vanessa Gapriotti Nadalin

Doutora em teoria econômica pela Universidade de São Paulo (USP, 2010), economista pela mesma universidade (2004) e bacharela em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, 2003). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Correio eletrônico: <vanessa.nadalin@ipea.gov.br>.

Vicente Correia Lima Neto

Arquiteto e urbanista, mestre e doutorando em transportes pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Correio eletrônico: <vicente.neto@ipea.gov.br>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)
Patricia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Bernar José Vieira
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Cristiano Ferreira Araujo (estagiário)
Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Autores

Ana Lúcia Rodrigues
Alvaro Luis dos Santos Pereira
Bernardo Alves Furtado
Cleandro Krause
Frederico Ferreira Fonseca Pedroso
Karla Christina Batista de França
Jeroen Johannes Klink
Leonardo Monasterio
Lucas Ferreira Mation
Luciana de Oliveira Royer
Maria Luisa G. Castello Branco
Mariana Fix
Olga Firkowski
Rafael Henrique Moraes Pereira
Vanessa Gapriotti Nadalin
Vicente Correia Lima Neto

ISBN 857811176-1
9 788578 111762

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA